

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN
Departamento de Sociología IV
(Métodos de la Investigación y Teoría de la Comunicación)



TESIS DOCTORAL

**Comunicación, administraciones públicas y gestión de la crisis y
emergencias**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Ángel Ibáñez Peiró

Director

José Luis Piñuel Raigada

Madrid, 2014



**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID**

TESIS DOCTORAL

**“COMUNICACIÓN,
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y
GESTIÓN DE CRISIS Y
EMERGENCIAS”**

Director: José Luis Piñuel Raigada

Sección Departamental de SOCIOLOGÍA IV

Ángel Ibáñez Peiró

(Año 2014)

ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN	11
1.1 Objeto de estudio.....	12
1.2. Planteamiento de la investigación	12
1.3. Orden de exposición	16
1.3.1. Estado de la cuestión	16
1.3.2. Marco teórico y planteamiento metodológico	18
1.4. Resultados y Conclusiones	20
1.5. English abstract	21
2. PRIMERA PARTE: ESTADO DE LA CUESTIÓN	23
Capítulo 1. Marco Legal en que la Administración enfoca la Comunicación Pública	25
1.1. Conceptos y definiciones de carácter general	25
1.2. La Comunicación Pública.....	29
1.2.1. Un derecho del ciudadano y un servicio público	29
1.2.2. Herramienta que proporciona seguridad.	30
1.2.3. El deber de informar y la libertad de expresión. Limitaciones	33
1.3. La emergencia y su gestión en circunstancias extraordinarias	35
1.4. La Protección Civil en España	38
1.4.1. Definición y concepto de Protección Civil.....	38
1.4.2. Evolución y marco legal.....	42
1.4.3. Las fuentes de la legislación de carácter general en Protección Civil y Emergencias:	48
1.5. Resumen general sobre el sistema de alerta y previsión para garantizar la seguridad a la población civil en España	72
Capítulo 2. Los sectores de la Administración y la legislación en protección civil, catástrofes y emergencias en España, a propósito de la Información Pública	75
2.1. La Información Pública y la legislación en protección civil, catástrofes y emergencias en España	75

2.1.1. El Servicio de Propaganda de la Defensa Pasiva	75
2.1.2. La Ley 2/1985, sobre Protección Civil	76
2.1.3. El Real Decreto 1378/1985.....	77
2.1.4. Plan Básico de Emergencia Nuclear	78
2.1.5. La Directiva 89/618/Euratom.....	83
2.1.6. La directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico	84
2.1.7. La Norma Básica de Protección Civil	85
2.1.8. Otras iniciativas legislativas.....	86
2.1.9. Información previa a la población e información en caso de emergencia	89
2.1.10. La revisión del Plan Básico de Emergencia Nuclear	92
2.1.11. La legislación sobre las portavocías	99
2.1.12. La intervención de los Gabinetes de Comunicación en las campañas informativas, y su legislación	100
2.2. Iniciativas oficiales no incluidas en la legislación	101
2.2.1. Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia	102
2.2.2. Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta.....	105
2.3. Resumen: La información preventiva, la información previa a la emergencia y la información durante la emergencia.....	108
Capítulo 3. La Protección Civil en la Unión Europea y la Comunicación Pública	109
3.1. La protección civil en la UE, evolución y objetivos.....	109
3.2. La Comunicación Pública de emergencias en el marco de la UE	116
3.3. Cambio Climático, protección civil y comunicación/información.....	130
3.4. Resumen sobre legislación en la UE en materia de Información Pública en emergencias	135
Capítulo 4. La Gestión de la Comunicación e Información Pública en la Administración General del Estado	137

4.1.- El Ministerio de la Presidencia y el Marco legal de su dimensión gestora para la información institucional en la Administración General del Estado.....	137
4.1.1. El Ministerio de la Presidencia y la información institucional en la Administración General del Estado	139
4.1.2. El caso de la Publicidad y la Comunicación Institucional. Su gestión e influencia socio-económica	141
4.1.3. Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	185
4.1.4. Resumen: Vertientes de la gestión de la Comunicación/Información Pública en el marco de la Administración Pública en emergencias	187
4.2. El Ministerio de Sanidad y la gestión de la Comunicación e Información Pública para la protección de la salud en situaciones de emergencia	190
4.2.1.- Aproximación general	190
4.2.2.- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad	192
4.2.3.- Crisis alimentarias, la Agencia Española y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.....	198
4.2.4. Información Pública y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria	203
4.2.5.-La información epidemiológica y la información sanitaria	208
4.2.6.- La Ley de seguridad alimentaria y nutrición	211
4.2.7.- Ley General de Salud Pública	215
4.2.8. Resumen sobre el estado de la Comunicación Pública en situaciones de emergencia en el Ministerio de Sanidad.....	218
4.3. El Ministerio de Defensa y la gestión de la Comunicación e Información Pública.....	219
4.3.1. Aproximación general	219
4.3.2. Los diversos tipos de Información Pública en el Ministerio de Defensa.....	222
4.3.3. Antecedentes, génesis y evolución de los órganos gestores de la Información Pública en el Ministerio de Defensa.....	237
4.3.4. El Sistema de Comunicación en el Ministerio de Defensa	249
4.3.5. Resumen sobre el estado de la Comunicación Pública en el Ministerio de Defensa en situaciones de emergencia.....	264
4.4. El Ministerio del Interior y su gestión de la Comunicación e Información Pública.....	268

4.4.1. Aproximación general	268
4.4.2. El Departamento de Seguridad Nacional	269
4.4.3. La Comisión Nacional de Protección Civil	272
4.4.4. El sistema de comunicación en el Ministerio del Interior	274
4.4.5. Las nuevas tecnologías de la información y su aplicación por parte del Ministerio del Interior.....	287
4.4.6. Resumen sobre el estado de la Comunicación e Información Pública en el Ministerio del Interior en situaciones de emergencia.....	292
3. SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA	295
Capítulo 5: Comunicación de crisis y recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales	297
5.1. Los distintos modelos de crisis y las particularidades de las crisis en situaciones de catástrofe o emergencia.	297
5.2. Comunicación y recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales..	304
5.3. Resumen sobre la comunicación de crisis y su influencia en la recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales	305
5.4. Planteamiento para la elaboración y registro de datos sobre la percepción cotidiana de la gestión en la Administración Pública, de la comunicación e información en casos de emergencias	306
5.4.1. Características, objetivos y metodología empleada	306
5.5. Planteamiento para la elaboración y registro de datos sobre La información publicada por la Administraciones Central y Autonómica, y la prensa escrita durante la gestión de una catástrofe: el caso real del terremoto ocurrido en Lorca en 2011	313
5.5.1 Diseño del Protocolo:	313
5.5.1.2. Marco legal en el que se determina la forma de dar respuesta a casos de emergencias derivados de Riesgos Sísmicos.....	318
4. TERCERA PARTE: INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES	341
Capítulo 6. Resultados y discusión de la encuesta del Grupo MDCS sobre “Comunicación e Información y emergencias”	343
6. 1. Datos generales sobre la Dirección de Comunicación	343
6.2. Estructura y funcionamiento del Sistema de Comunicación	356

6.3. Medios y recursos empleados en gestionar la Comunicación e Información Pública ...	367
6.4. Formación del personal que compone el Órgano/Departamento de Comunicación....	388
6.5. Opinión del DIRCOM sobre otros aspectos.....	394
6.6. Consideraciones finales sobre los datos obtenidos mediante la encuesta realizada sobre “Comunicación e Información y emergencias”	403
Capítulo 7. Resultados y discusión sobre un caso real de emergencias: El terremoto ocurrido en Lorca en 2011	405
7.1. Datos extraídos de las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central.....	406
7.2. Datos extraídos del diario ABC.....	413
7.3. Datos extraídos del diario EL MUNDO	422
7.4. Datos extraídos de diario EL PAÍS.....	432
7.5. Datos extraídos del diario LA RAZÓN	441
7.6. Datos extraídos del diario La Vanguardia	451
7.7. Datos extraídos del diario PÚBLICO	460
7.8. Cuadros estadísticos y gráficas comparativas relativas a los totales de los datos obtenidos en los distintos diarios, así como en las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central.....	469
7.9. Consideraciones finales sobre la gestión de la Comunicación Pública como consecuencia del terremoto ocurrido en Lorca.....	477
5. CONCLUSIONES.....	483
6. BIBLIOGRAFÍA.....	493
7. ANEXOS.....	515
ANEXO I	517
Organismos implicados en situaciones de emergencia	517
ANEXO II	519
Presentación del cuestionario del trabajo de campo.	519
ANEXO III	521
Enlaces y direcciones electrónicas de las distintas notas de prensa emitidas por el Gobierno Central.....	521

ANEXO IV	523
Anuncio de la campaña publicitaria de solidaridad.	523
ANEXO V	525
Base de datos relativos a la encuesta en el CD que se acompaña.....	525

1. PRESENTACIÓN

1.1. Objeto de estudio

1.2. Planteamiento de la investigación

1.3. Orden de exposición

1.4. Resultados y Conclusiones

1. Presentación

La continua evolución de la sociedad para aumentar su resiliencia¹ ante los riesgos, tanto naturales como tecnológicos, ha promovido la utilización de todos los medios a su alcance en aras de su seguridad. Entre estos medios, se considera que la información a la población es una herramienta clave en la consecución de la autoprotección de las personas al tiempo que coadyuva para dar la adecuada respuesta a las catástrofes.

Pero esa evolución no ha sido espontánea, ha tenido que ser impulsada por diversos factores como son las nuevas tecnologías de la información, los avances científicos en el conocimiento de las causas que motivan las catástrofes, el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos humanos², o la siempre omnipotente presión que ejerce la opinión pública sobre los mandatarios políticos en situaciones de catástrofe, emergencia o protección a la población civil.

De esta forma, entran en juego un conjunto de actores como son el ordenamiento jurídico español y el de la Unión Europea, la Administración Pública española, la gestión gubernamental de la información de carácter institucional y de emergencia durante la una catástrofe, o también, en nuestra área geográfica, la presión social derivada del estado del bienestar a través de la opinión pública.

Este conjunto de factores y de actores, junto con las circunstancias del momento, interaccionan en la forma de gestionar la información a la población civil en situaciones de calamidad pública. Para estudiar y conocer la influencia que ejercen cada uno de los componentes de este dispar conjunto, en las situaciones descritas, parece necesario, en primer término, conocer las obligaciones legales que tiene la Administración Pública a la hora de gestionar la información en situaciones de catástrofe o emergencia; en segundo lugar, sería apropiado saber los medios personales, materiales y de método con los

¹ Resiliencia. 1. f. *Psicol.* Capacidad humana de asumir con flexibilidad situaciones límite y sobreponerse a ellas. (Diccionario de la Lengua Española. Vigésima segunda edición).

“Actualmente viene utilizándose el concepto de resiliencia, para designar la capacidad de una sociedad, resistiendo o cambiando, con el fin de mantener un nivel aceptable en su funcionamiento, tras la ocurrencia de un fenómeno o suceso peligroso”. Dirección General de Protección Civil y Emergencias, Inforriesgos, en:

http://www.inforriesgos.es/es/riesgos/info_general/index.html (Consulta efectuada el 22 de febrero de 2012)

² “Artículo 19.- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Declaración Universal de los Derechos humanos. Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948.

que cuenta la Administración en estas situaciones, es decir, conocer el estado en que se encuentra el sistema de comunicación/información a la población civil en situaciones como las referidas; y por último, con la finalidad de contrastar los resultados obtenidos tras las iniciativas adoptadas por la Administración a través del tiempo en el marco de la Información Pública cuando ocurren situaciones como las descritas, sería conveniente estudiar y analizar lo que se haya practicado en una situación concreta, resultado de una catástrofe natural ocurrida en España, a ser posible en fecha reciente.

1.1 Objeto de estudio

El propósito de este trabajo es determinar el estado actual en que se encuentra la Comunicación/Información Pública³ en las Administraciones Públicas, así como la forma en que se planifica y gestiona ante situaciones de catástrofes, crisis, protección civil y emergencias por parte de las Instituciones y Organismos públicos implicados.

Para ello, se estructurará el trabajo en tres partes, de modo que primeramente se estudie el marco legal en que la Administración enfoca la Comunicación Pública entre los diferentes sectores de la Administración, incluyendo a la Unión Europea, respecto a la protección de la población civil. En segundo lugar, mediante un grupo de entrevistas y una *encuesta*, se determinará el estado material en que se encuentra el sistema de comunicación en la Administración General del Estado. Para terminar, el estudio será completado con la investigación de un caso práctico sobre la gestión de la comunicación con motivo del terremoto ocurrido en Lorca en mayo de 2011.

1.2. Planteamiento de la investigación

Una vez concretado el objeto del estudio, es imprescindible conocer las obligaciones legales que tiene la Administración Pública a la hora de gestionar la información en situaciones de catástrofe o emergencia, estas obligaciones se encuentran reflejadas en el ordenamiento jurídico español, el cual, insta a la Administración Pública a informar a los ciudadanos sobre los riesgos a que se encuentran expuestos como consecuencia de la actividad humana, o resultado de posibles catástrofes naturales. La razón de esta obligación no solo se fundamenta en la legislación española, la Unión Europea, dentro de su ámbito legislativo, impone que la información a la población se lleve a cabo aunque las personas que pudieran ser afectadas por un determinado riesgo no lo

³ Como se verá, para la Administración la difusión de información se convierte en una función pública, la función pública de informar, que al ser ejercida solo por ella y tener ciertas características particulares que la diferencian de la información que difunden los medios de comunicación, se convierte en una realidad única. Para diferenciar a ese tipo de comunicación/información del resto, en este trabajo, la denominaremos Comunicación/Información Pública (con letras mayúsculas).

soliciten⁴. De esta forma, en primera instancia, corresponde a la Administración el informar a la población sobre los riesgos en que se puedan ver inmersos, así como de los planes de emergencia establecidos para darles respuesta y minimizar los efectos adversos que se pudieran producir en caso de catástrofe.

Aunque la comunicación de riesgos siempre es bien acogida por toda la población, y su obligatoriedad, por parte de la Administración, parece estar fuera de toda duda, el asunto resulta espinoso si es mal gestionado. Se pueden crear más problemas de los que se tratan de evitar si se genera indebidamente una alarma, o si la gestión de la comunicación en emergencias no se adecua a las necesidades del momento; alarma que podría producir efectos no deseados entre la población. La comunicación de riesgos es un proceso con el que se pretende que el público que pueda verse afectado esté informado, aumente su autoprotección y colabore en la respuesta. Para conseguir estos fines, en ningún caso se debe recurrir a minimizar la preocupación de la población por el riesgo que pudiera ser afectada y, por supuesto tampoco ocultarlo, pues la ocultación del riesgo obstaculiza una comunicación de riesgo eficaz⁵.

Pero la gestión de la comunicación de emergencias, en las Administraciones Públicas, debe preservar en cada momento los distintos derechos humanos que convergen en el asunto ponderándolos con la difusión de las diversas clases de información que se utilizan en la emergencia. En este tipo de situaciones, la libertad de expresión y la libertad de información⁶ pueden

⁴ “Artículo 2.1.-La información a la población a que se refiere el artículo 12 del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, deberá ser comunicada o difundida por las Autoridades competentes a las personas que puedan ser afectadas por accidentes graves, sin necesidad de que éstas lo soliciten, debiendo repetirse la comunicación o difusión semestralmente y, además, una vez actualizada, siempre que sea necesario incorporar datos nuevos o que sean modificados los anteriores”. Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, por el que se modifican los anexos y se completan las disposiciones del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes industriales en determinadas actividades. BOE. número 174, de 21 de julio de 1990. “Artículo 12º. información a la población.

La autoridad competente, en cada caso, con la colaboración de los industriales afectados, deberá informar adecuadamente a los ciudadanos en la forma que determine el correspondiente Plan de Emergencia Exterior sobre:

1 Qué motivan esta información.

2 Los posibles riesgos graves de las actividades industriales radicadas en su territorio y los que puedan derivarse de la implantación de nuevas industrias.

3 Las medidas de autoprotección existentes en las mismas.

4 Las instrucciones a seguir por la población en caso de una alarma por accidente mayor en el interior de aquellas instalaciones industriales que puedan tener efectos en su entorno inmediato”. Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales. BOE. número 187, de 5 de agosto de 1988.

⁵ Altheide, David L. La ocultación del riesgo. Conferencia inaugural de la AE-IC Tarragona 2012 “Comunicación y riesgo”. p-1.

⁶ “Libertad de expresión e información y derecho al honor.

chocar con derechos como los descritos en el ya aludido artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos humanos, o con los derechos y deberes amparados en el artículo 20 de la Constitución⁷. Equilibrio difícil de conseguir si se tiene en cuenta que el derecho a la información se debe subordinar al derecho a la vida y a la seguridad de las personas en situaciones de emergencia y en particular, en las que se pueda decretar el estado de alarma según se determina en la Constitución⁸. El derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad de la persona, a la integridad física, a la protección de la salud⁹, a la seguridad social, a la asistencia médica, pueden impedir la utilización plena de otros derechos como a la libertad de opinión y de expresión, al honor, a la intimidad personal y familiar, a la propia imagen, a comunicar o recibir

A) El artículo 20.1.a) y d) CE, en relación con el artículo 53.2 CE, reconoce como derecho fundamental especialmente protegido mediante los recursos de amparo constitucional y judicial el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción y el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, y el artículo 18.1 CE reconoce con igual grado de protección el derecho al honor.

La libertad de expresión, reconocida en el artículo 20 CE, tiene un campo de acción más amplio que la libertad de información (SSTC 104/1986, de 17 de julio, y 139/2007, de 4 de junio), porque no comprende como ésta la comunicación de hechos, sino la emisión de juicios, creencias, pensamientos y opiniones de carácter personal y subjetivo. La libertad de información comprende la comunicación de hechos susceptibles de contraste con datos objetivos y tiene como titulares a los miembros de la colectividad y a los profesionales del periodismo. No siempre es fácil separar la expresión de pensamientos, ideas y opiniones garantizado por el derecho a la libertad de expresión de la simple narración de unos hechos garantizado por el derecho a la libertad de información, toda vez que la expresión de pensamientos necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa (SSTC 29/2009, de 26 de enero, FJ 2, 77/2009, de 23 de marzo, FJ 3)". Fundamento de Derecho Cuarto, apartado A, de la Sentencia T.S. 212/2012 (Sala 1) de 2 de abril.

⁷ "Artículo 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos:

a) A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción. (...) d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades..."

⁸ Artículo 55. 1. Los derechos reconocidos en los artículos (...) 20, apartados 1, a) y d), y 5, (...), podrán ser suspendidos cuando se acuerde la declaración del estado de excepción o de sitio en los términos previstos en la Constitución (...).

Artículo 116. 1. Una ley orgánica regulará los estados de alarma, de excepción y de sitio, y las competencias y limitaciones correspondientes (...).

⁹ Existen diversos tipos de información relacionados con lo que en el artículo 43 de la Constitución se denomina "derecho a la protección de la salud" como son: la información epidémica, la radiológica, la alimentaria, la sanitaria, la asistencial, la clínica y la de salud pública. En el ordenamiento legal se determina con precisión los límites de actuación de cada uno de los derechos constitucionales implicados en estos tipos de información que son: el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la libertad de expresión e información, derecho a la protección de la salud, todo ello en correlación con los artículos 18, 20, 43, 51, y 55 de la Constitución Española.

libremente información veraz por cualquier medio de difusión como pueden ser: la información epidémica, la radiológica, la alimentaria, la sanitaria, la asistencial, la clínica o la de salud pública, entre otras.

Si a todo lo anteriormente expuesto, se le añade que la Administración Pública está obligada a servir con objetividad los intereses generales, actuando de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho¹⁰, la función pública de informar situaciones de catástrofe, crisis o emergencia, se ve enormemente dificultada y se convierte en una compleja labor. De esta forma, queda patente que, para gestionar la Comunicación/Información Pública en las emergencias, es imprescindible conocer el marco legal en que se desenvuelve esta actividad así como los medios de que dispone la Administración para llevarla a cabo.

En la actualidad, el marco legislativo al que estamos aludiendo no se encuentra recopilado ni actualizado convenientemente, y se puede afirmar que es una necesidad proceder a su estudio por ser un sector no atendido suficientemente desde el enfoque de la catástrofe, la crisis, la emergencia y la protección a la población civil. Para cubrir esta carencia, se ha entendido necesario que la primera parte del presente trabajo se dedique a esclarecer y estudiar lo dispuesto por el ordenamiento jurídico español y en la Unión Europea para este tipo de situaciones.

Para abordar la parte del trabajo relativa al estado en que se encuentra el sistema de comunicación en la Administración General del Estado, y en concreto lo que afecta a la población civil en situaciones como las referidas, se ha optado por llevar a cabo un trabajo de campo fundamentado en una encuesta que proporcione los datos necesarios para cubrir la carencia existente al respecto. Esta encuesta es complementada con diversas entrevistas en profundidad y sus parámetros se basan en estudios parecidos para su comparación.

En lo que respecta a la última parte, el estudio de un caso práctico, se fundamenta en la posibilidad de contrastar las iniciativas adoptadas por la Administración a través del tiempo, en el marco de la Información Pública, en una situación concreta, se ha optado por el terremoto ocurrido en Lorca ocurrido el 11 de mayo de 2011. Las peculiaridades que ofrece el movimiento sísmico, hubo nueve muertos más de trescientos heridos y grandes daños en la infraestructuras, se produjo en un espacio relativamente reducido, afectó a una sola Comunidad Autónoma en la que con anterioridad se habían producido

¹⁰ “La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Artículo 103.1. de la Constitución Española.

otros movimientos sísmicos, y la cercanía a unas elecciones autonómicas, hacen de esta catástrofe un ejemplo propicio para el análisis de la gestión de la función pública de informar y su evaluación en este tipo de eventos calamitosos.

1.3. Orden de exposición

1.3.1. Estado de la cuestión

Existe una amplia literatura de investigación sobre la comunicación en las diversas catástrofes ya ocurridas, como pueden ser la del petrolero Prestige o la catástrofe nuclear de Chernóbil¹¹. También es abundante la bibliografía que trata sobre la comunicación/información en las distintas Administraciones Públicas, sirva de ejemplo la nacida de diversos catedráticos de esta UCM como puede ser María José Canel¹².

No ocurre lo mismo en el ámbito de la Administración Pública española, pues, como se verá, las directrices y normativa existente al respecto de la comunicación en este tipo de situaciones extraordinarias, ha ido surgiendo como consecuencia de los diversos desastres ocurridos a través del tiempo y en particular a instancia de la Unión Europea, la cual, ha intervenido aprobando la legislación oportuna para regular la información que se debe hacer llegar a la población en los casos de emergencia radiológicas¹³ y situaciones de emergencia nuclear¹⁴. Como se verá, ninguna otra disposición legal regula con precisión la Comunicación/Información Pública en emergencias de otro carácter que no se deriven de los dos riesgos apuntados, dato que puede poner a la luz la poca relevancia que se le ha dado a la gestión de la comunicación/información durante la emergencia por parte de la Administración. Por lo que respecta a la Unión Europea y la protección civil, el único documento oficial que trata la comunicación en emergencias es el llamado “Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores”.

¹¹ Chernóbil. Forma adaptada a la ortografía española del nombre de esta localidad de Ucrania. Diccionario panhispánico de dudas ©2005. Real Academia Española.

¹² Canel, María José. *La comunicación de las instituciones públicas*. Editorial: Tecnos.2007. Madrid ISBN-978-84-309-4655-6

¹³ España. Resolución de 20 de octubre de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1999, relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 22 de octubre de 1999; núm. 253, p. 37214.

¹⁴ España. Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Interior, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 21 de junio de 2005; núm. 147, p. 21617.

Publicado en 2005, tampoco ha servido como documento de referencia para gestionar la comunicación pública en situaciones de emergencia en el marco de la Unión. En este estado de cosas se ha optado por revisar toda la legislación española que regula las situaciones de calamidad, emergencia o catástrofes, para extraer toda la normativa que implique a la Administración en el ejercicio de la función pública de informar en estos casos.

Tampoco abundan estudios publicados relacionados con el estado y forma en que se gestiona el sistema de comunicación pública por parte de la Administración en emergencias y situaciones extraordinarias que afecten a la población civil. De los trabajos de este tipo que han visto la luz, destacan dos que se acercan al objetivo fijado, aunque individualmente no cumplen con exactitud los parámetros descritos; no obstante, con las limitaciones descritas serán útiles para analizar la evolución del asunto que nos ocupa. Los trabajos en cuestión llevan por título: “El estado de la comunicación en España”¹⁵ y, “La Dirección de Comunicación en las Administraciones Públicas”¹⁶. Ambos fueron iniciativa de la Asociación de Directivos de Comunicación (ADC DirCom) y publicados por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) en los años 2000 y 2007 respectivamente. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias también ha investigado en el asunto, principalmente en dos publicaciones que tratan sobre la comunicación y la emergencia; una de ellas se titula “Guía práctica para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia”¹⁷, la otra publicación es una investigación que con el título “Estudio del Colectivo de los Creadores de Opinión”¹⁸, se hizo en 1993, los objetivos de esta última se definían de la siguiente forma: “*Conocer que necesidades de datos, de contactos, de documentos, tienen los profesionales que informan sobre acontecimientos catastróficos para realizar su trabajo y elaborar los productos comunicativos*”. Debido a la antigüedad en que se hicieron, como se verá, en la actualidad no son documentos de referencia en el campo de la comunicación pública en emergencias.

¹⁵ El estado de la comunicación en España. II Organismos públicos e instituciones. ADC DirCom. Madrid. 2000. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A. Página 9.

¹⁶ La Dirección de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades / estudio realizado por la Asociación de Directivos de Comunicación, DIRCOM.—1.a ed. —Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. 102 p.: graf.; 24 cm. —(Estudios y Documentos) Anexo: p. 85-102. ISBN 978-84-7351-271-8. — NIPO 329-07-021-4. Depósito Legal: M-56026-2007. Impresión: LERKO PRINT, S.A. Paseo de la Castellana, 121. 28046 Madrid.

¹⁷ Guía práctica para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia. Dirección General de Protección Civil. 1991. NIPO: 126-91-051-9. NIPO en línea:126-11-164-8.

¹⁸ GARCÍA, Andrés. MARTÍN SERRANO, Manuel. Estudio del Colectivo de los Creadores de Opinión. CEISE. EURODOXA, S.A. 1993.

Tampoco existen documentos oficiales de libre acceso en la Administración que como resultado de una catástrofe concreta, analicen con espíritu crítico la forma en que se ha gestionado la comunicación pública durante el evento. Las instituciones consultadas desconocen si se conservan o se ha elaborado alguna vez algún informe de este tipo. La falta de este tipo de referencias, muy probablemente, será debido a los matices de índole político que suele contener la gestión de la Comunicación Pública en tales situaciones. Para dilucidar estos y otros extremos se ha procedido a recopilar los aspectos comunicacionales que rodearon los acontecimientos provocados por el terremoto ocurrido en Lorca el año 2011.

Con los datos expuestos se pone de relieve lo que se ha hecho hasta el momento en esta materia, pudiéndose percibir que no se ha publicado ningún trabajo que haya tenido en cuenta los parámetros ni el enfoque que nos hemos marcado en este. De todo lo cual se puede intuir el interés académico de la presente investigación pues, a nuestro juicio, la gestión del Sistema de Comunicación Pública en Emergencias se ha estudiado de forma insuficiente e incompleta ya que, hasta ahora, no se ha llegado a conocer con precisión ni los medios con que cuentan, ni las funciones que ejercen los distintos Órganos de Comunicación de la Administración en estas situaciones.

1.3.2. Marco teórico y planteamiento metodológico

Así las cosas, la investigación para conocer el estado actual del sistema de comunicación pública de la Administración en situaciones de emergencia y protección civil, abarcará tres aspectos: El primero debe ser el marco legal en que la Administración debe gestionar la comunicación pública en los casos de emergencia; el segundo aspecto que se debe estudiar es el relativo a los medios disponibles y función que desempeñan los Órganos de comunicación/información intervinientes en las emergencias y, por último, el tercer aspecto para contrastar los resultados de la investigación con lo que se suele acontecer en estas situaciones, se estudiará la gestión de la comunicación pública, por parte de la Administración, en la catástrofe ocurrida en Lorca como consecuencia del terremoto ocurrido en esa población el 11 de mayo de 2011.

Dada la diversidad de competencias entre las distintas Administraciones del Estado, la investigación relativa al marco jurídico se ceñirá a las situaciones que son competencia de la Administración General del Estado (en lo sucesivo AGE); en concreto se centrará en los Ministerios de Presidencia, Defensa, Sanidad y del Interior, por ser los que suelen abarcar la práctica totalidad de las situaciones de emergencias y crisis en el nivel de la AGE, sin entrar en aquellas que queden bajo la jurisdicción de las distintas Comunidades Autónomas.

De esta forma, el primer aspecto a estudiar, el marco legal, abarcará toda la legislación existente relativa a la comunicación/información, la emergencia y a la protección civil a nivel AGE y se dirigirá de forma expresa a cada uno de los Ministerios implicados en su gestión. Al mismo tiempo, se tendrán muy presentes las dos perspectivas que la AGE debe observar como servicio público: la comunicación/información relativa a la seguridad de la población que se encuentra expuesta a un determinado riesgo y la que ofrece información a toda la ciudadanía sobre situaciones de catástrofe o emergencia cuando se producen en el territorio nacional. En ese mismo sentido, se deben tratar las implicaciones legales que en esta materia se derivan por la pertenencia de España a la Unión Europea.

Para ahondar en el segundo aspecto, el dedicado a conocer el estado actual de los medios disponibles y función que desempeñan los órganos de comunicación/información intervinientes en la gestión de la comunicación de emergencias, las técnicas de investigación utilizadas consistirán en la consulta de fuentes documentales u observación documental (legislación, estadísticas, etc.) y la realización de una encuesta mediante el envío de los oportunos cuestionarios, pues se entiende que, como técnica de obtención de datos, la encuesta suele ser la más empleada en las Ciencias Sociales debido a que, al no disponer de los datos necesarios, el investigador a través de sus resultados puede confirmar las hipótesis de la investigación cuando no pueden llevarse a cabo mediante conclusiones extraídas de la experimentación o de la observación directa¹⁹. La encuesta se ha realizado a los Organismos implicados, en los distintos Ministerios con nivel de Dirección General o superior, incluyendo Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno por su implicación en las crisis de este tipo. Para confeccionar la encuesta se ha utilizado la plataforma “Encuesta del Grupo MDCS” (Mediación Dialéctica de la Comunicación Social) con el sistema operativo denominado “e-encuesta”. Su composición se basa en las realizadas por DIRCOM en los años 2000 y 2007, ya citadas, buscando principalmente obtener una referencia que permita analizar y comparar, en lo posible, los resultados.

La encuesta se complementa con diversas entrevistas en profundidad, realizadas a las primeras Autoridades ministeriales relacionadas con la gestión de la comunicación pública; no parece aconsejable ampliarla a todas las Autoridades de los Organismos a que se ha dirigido la encuesta debido a que los equipos de los distintos Órganos de Comunicación han ido cambiando sin gozar de continuidad como consecuencia de la cercanía en que se produjeron las elecciones generales, y su consiguiente cambio de Gobierno. Las

¹⁹ GAITÁN MOYA Juan Antonio y PIÑUEL RAIGADA José Luis. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN EN COMUNICACIÓN SOCIAL, Elaboración y registro de datos. EDITORIAL SÍNTESIS, S. A. Madrid. 1998. Página 143.

entrevistas realizadas son de las denominadas en profundidad ya que, como técnica de amplio espectro, pueden servir de función auxiliar para proporcionar a la *investigación* datos relevantes del contexto, e incluso cuestiones, que sin ellas no se hubieran planteado y que, en algún caso, han podido dilucidarse durante transcurso de ellas. De las peculiaridades de la encuesta y de las entrevistas se hablará en su momento.

Para explorar el tercer aspecto de los enunciados, el referente aun caso práctico, se ha elegido la catástrofe sucedida en Lorca como consecuencia del terremoto de 2011. La elección de esta catástrofe se debe a que es la más cercana en tiempo a esta investigación, se producía de forma totalmente sorpresiva y, por último, se daba la peculiaridad de que mientras sucedía confluieron diversos acontecimientos que marcaron la política nacional e internacional como fueron las elecciones autonómicas. Pero el análisis de este caso práctico, también busca ser el barómetro del grado de cumplimiento, por parte de la Administración, de lo que el marco jurídico ha ido determinando a través del tiempo en materia comunicacional en situaciones catastróficas. Para ello se ha seguido y analizado lo publicado al respecto en la prensa escrita; el método de análisis utilizado será, en parte, el propuesto por el del trabajo titulado: “Confiar en la prensa o no. Un método para el estudio de la construcción mediática de la realidad”²⁰.

1.4. Resultados y Conclusiones

Tras el estudio e investigaciones sobre el tema, se ha llegado a concretar las implicaciones legales de la Administración Pública, en cada una de sus departamentos ministeriales, en la gestión de la función pública de informar; verificando la dificultad que para la Administración entraña separar la labor de ejercer la llamada comunicación institucional, sin caer en lo que se considera propaganda política. Se ha profundizado especialmente sobre la normativa existente en el ámbito de la comunicación/información en casos de emergencia crisis y situaciones catastróficas, señalando las vulnerabilidades encontradas en su gestión.

Mediante el trabajo de campo, la encuesta, se han obtenido datos actualizados de la labor de los Directores de Comunicación de los distintos órganos de comunicación de la AGE que intervienen en estas situaciones, la composición de los mismos, así como la implicación de estos en la emergencia. Se ha puesto de relieve las obligaciones y tareas que se le asignan a los órganos de

²⁰ PIÑUEL RAIGADA, José Luis; GAITÁN MOYA, Juan Antonio. LOZANO ASCENCIO, Carlos. Confiar en la prensa o no. Un método para el estudio de la construcción mediática de la realidad. *Anexo 1: Libro de códigos y protocolo de análisis*. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, sello propiedad de: © by Pedro J. Crespo, Editor y Editorial Comunicación Social S.C. (2013); p 174.

comunicación implicados en la emergencia, poniendo de manifiesto que en muchos casos son desconocidas por los propios DIRCOM y que prácticamente en ningún caso existe el un Plan de Comunicación, inserto en el correspondiente Plan de Emergencia para dar respuesta a un riesgo concreto.

Con el estudio del caso práctico, el terremoto de Lorca de 2011, se ha tratado de sacar a la luz las disfunciones y la falta de previsión que durante los primeros momentos de la catástrofe se observaron, en lo tocante a la información a la población, por parte de las tres Administraciones (Central, Autonómica y Local). Estudiado lo dispuesto en materia de comunicación, en los diferentes Planes de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, se ha llegado a demostrar la poca importancia que las distintas Administraciones le dan a la función pública de informar ante los riesgos y emergencias, utilizándola como un medio de propaganda para conseguir los fines de los diferentes partidos políticos.

Por último, con este trabajo, se saca a la luz el escaso interés que la Administración ha venido demostrando en la utilización de la comunicación, la mejor herramienta, para conseguir la autoprotección y dar cumplimiento a las obligaciones que tiene el Estado en materia de protección civil.

1.5. English abstract

This research is focused on the study and analysis of the Public Communication/Information in situations of catastrophe, crisis or emergency as a unique reality. The State is responsible for it through the different levels of Administrations involved in these kinds of events (Central, Regional and Local Administrations). This unique reality is based on the specific characteristics that form a model of communication/information of the Administration. Among those characteristics, these ones may be mentioned: the legal framework that makes the Administration use true and contrasted data about the spread information; the obligation of informing that the Administration has; the obligation of collaborating by issuing data to increase the resilience and self-protection of the population to face the risks that can affect people on a certain moment; or the obligation of the State to issue this kind of information to the citizens even though it has not been asked for.

From the epistemological prospective of a theoretical model of communication, the MDCS (Dialectic mediation of social communication) this work shows how the regulation, the development and the execution of communication strategies by public Administrations can be an object of study with the aim of analyzing the role of communication strategies to contribute to the protection of the citizens.

The methodology that has been used includes an exhaustive revision of the current legislation related to public communication/information applied to these cases. This study is completed with the data of a monitored on-line survey, and answered by the institutions responsible for the communication involved in the management of emergency and catastrophe crises. It also includes several interviews made to the main managers. Finally, it also includes an empiric study of the communication flux and its significance between the Administration and the media when the earthquake that occurred in Lorca (Murcia) in 2011.

After the analysis of the research, the legal implications of the Public Administration on the public function of informing have been found; verifying the difficulty for the Administration to separate institutional communication from political propaganda. A complete study on the rules of communication/information in the cases of emergency and catastrophic situations has also been made, indicating the vulnerabilities found.

A series of updated data about the role of Communication Managers of the communication elements of the AGE that participate in these situations have been obtained, and also about its composition and its implication on the emergency. The obligations and tasks assigned to the communication elements involved in the emergency situation have been remarked, showing that in many cases they are unknown even to the Communication Managers. And it has also been shown that except in a few cases, Emergency Plans do not include a Communication Plan to face a certain risk.

With the study of the practical case, the earthquake in Lorca in 2011, the objective has been to show the disfunctions and the lack of prevision during the first moments of the catastrophe, concerning the information to the citizens by the three Administrations (Central, Regional and Local). Through the study of the legislation about communication in the Plans of Civil Protection upon seismic risk, it has been shown the little importance given by the Administration to the public function of informing in risk or emergency situations, using it as propaganda to get the goals of the political parties.

To conclude, with the results that have been obtained, and the fact that for the moment no work has been published taking into account the parameters and the focus of this work, the academic interest of this research can be mentioned. It is due to the fact that, in our opinion, the managing of the Public Information System in emergency cases has been studied in an incomplete way, because up to now, the means they have and the functions of the Communication Elements of the Administration in these situations are not properly known.

2. PRIMERA PARTE: ESTADO DE LA CUESTIÓN

Capítulo 1. Marco Legal en que la Administración enfoca la Comunicación Pública

Capítulo. 2 Los sectores de la Administración y la legislación en protección civil, catástrofes y emergencias en España, a propósito de la Información Pública

Capitulo 3. La Protección Civil en la Unión Europea y la Comunicación Pública

Capítulo 4. La Gestión de la Comunicación e Información Pública en la Administración General del Estado

Capítulo 1. Marco Legal en que la Administración enfoca la Comunicación Pública

1.1. Conceptos y definiciones de carácter general

Las peculiaridades de las materias a tratar tales como, información, emergencia y protección civil, y el entramado legal a que están sometidas no permiten encontrar una única definición para entender los conceptos primarios en que se fundamentan; con el fin de evitar digresiones que lejos de poner luz al asunto, entorpecerían la fluidez del discurso sin aportar datos relevantes para el objeto de esta investigación, y debido a sus características, se utilizará, inicialmente, como documento de referencia el publicado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias (en lo sucesivo DGPC y E) titulado “Recopilación de términos usados en protección civil y materias afines” (en lo sucesivo RTUPC)²¹; de todas las acepciones que se ofrecen en este texto, únicamente se hará referencia a las relacionadas con el ámbito de la “Prevención y atención de desastres”. Aunque a lo largo del trabajo, irán apareciendo documentos legales que variarán las definiciones reflejadas en el texto que va a servir como referencia, a continuación se expondrán las imprescindibles para no causar confusión, y se irán comparando con las acepciones que ofrece el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE).

Con la utilización inicial de estas dos referencias documentales, se pretende arrancar con el mayor rigor posible este estudio; pero conviene advertir que en algunas materias, como la comunicación social, la “Recopilación de términos usados en protección civil y materias afines” no goza de la ortodoxia necesaria, cuestión que se subsanará en el discutir del trabajo.

Catástrofe. Según el DRAE, es un “Suceso infausto que altera gravemente el orden regular de las cosas”. La DGPC y E, en su RTUPC, define este concepto desde muy diversos puntos de vista, en el ámbito de la prevención y atención de desastres, es un “Suceso desafortunado que altera gravemente el orden regular de la sociedad y su entorno; por su magnitud genera un alto número de víctimas y daños severos” Este término lo hace equivalente a la palabra desastre y los define a ambos “Catástrofe/Desastre” como “Interrupción grave del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa extensas pérdidas

²¹ Recopilación de términos usados en protección civil y materias afines. 2008. Nipo: 126-08-112-9. Existe una versión más antigua disponible en la red datos son: Recopilación de términos usados en Protección Civil y materias afines. 2005. Nipo: 126-05-056-6. http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p_p_id=122_INSTANCE_Sv6M&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_categoryId=445898 (consulta efectuada el 15 de marzo de 2013).

materiales, económicas, medioambientales o de seres humanos que superan la capacidad de la comunidad/sociedad afectada para afrontarlas con sus propios recursos”.

Comunicación. En la RTUPC se define como “proceso de intercambio de entendimiento entre dos o más personas. Las percepciones del receptor, y no las intenciones del emisor, gobiernan lo que se comprende” y se amplía este concepto con el de “Comunicación social de emergencia” de la siguiente forma “Función del subprograma de auxilio que consiste en brindar información y apoyo oportuno a la población y a las instituciones, canalizando coordinadamente la participación social, creando confianza en la población, reduciendo la ansiedad, diluyendo los rumores y proporcionando un servicio de comunicación suplementario”.

Comunicación pública. Uno de los textos legales aludidos anteriormente es el Real Decreto Legislativo 1/1996, en el que se define este término como:

“todo acto por el cual una pluralidad de personas pueda tener acceso a la obra sin previa distribución de ejemplares a cada una de ellas.

No se considerará pública la comunicación cuando se celebre dentro de un ámbito estrictamente doméstico que no esté integrado o conectado a una red de difusión de cualquier tipo” ²².

Con esta definición el legislador, parece ser que no emplea de forma adecuada el término “comunicación” según se determina en el Diccionario de la Lengua Española, acercándose más el concepto que se define a lo que se podría entender como “difusión” en el sentido de: “propagar o divulgar conocimientos, noticias, actitudes, costumbres, modas, etc.” Así las cosas, hasta que se llegue en este trabajo a definir de otra forma este concepto, se utilizará el concepto al que se alude sobre “comunicación” en la RTUPC.

Crisis. “Estado delicado y conflictivo en el cual, por circunstancias de origen interno o externo, se rompe el equilibrio y la normalidad de un sistema y se favorece su desorganización. (...) Las crisis pueden ser el resultado de un desastre o constituir ellas mismas el desastre”. (RTUPC). En su momento se tratará este concepto con mayor precisión.

Defensa civil. La defensa civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la

²² Artículo 20.1 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. Ministerio de Cultura. «BOE» núm. 97, de 22 de abril de 1996, páginas 14369 a 14396.

Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias²³.

Desastre. "Interrupción seria del funcionamiento de una comunidad o sociedad que causa pérdidas humanas y/o importantes pérdidas materiales, económicas o ambientales; que exceden la capacidad de la comunidad o sociedad afectada para hacer frente a la situación utilizando sus propios recursos". (RTUPC).

Desastre natural. "Daño causado por cualquier fenómeno natural (huracán, tornado, tormenta, plenamar, inundación, tsunami, terremoto, erupción volcánica, deslizamiento de tierra, incendio forestal, epidemia, epizootia, plagas agrícolas y sequía, entre otras), que afecta a las poblaciones, infraestructura y a los sectores productivos de diferentes actividades económicas, con tal severidad y magnitud que supera la capacidad de respuesta local y que requiere el auxilio regional, a solicitud de una o varias de las partes afectadas, para suplementar los esfuerzos y los recursos disponibles en ellas, a fin de mitigar daños y pérdidas". (RTUPC).

Desastres causados por el hombre. "Son situaciones de desastre o emergencia donde la/s causa/s directa, principal se identifica/n como acción/es humanas, deliberadas o de otras circunstancias", (RTUPC).

Emergencia. "Estado caracterizado por la alteración o interrupción intensa y grave de las condiciones normales de funcionamiento u operación de una comunidad, causada por un evento o por la inminencia del mismo, que requiere de una reacción inmediata y que exige la atención o preocupación de las instituciones del Estado, los medios de comunicación y de la comunidad en general". (RTUPC).

Información. "Acción que tiene como propósito transmitir datos, opiniones, hechos y conocimientos". (RTUPC).

Información Pública. "Difusión de información para la gestión de riesgos y prevención de desastres a causa de los ciudadanos y de la continua necesidad de proteger bienes económicos y sociales. Este tipo de información es de suma importancia para el análisis de las posibilidades y carencias políticas, los requisitos de las comunidades locales para aplicar medidas eficaces y para asignar los recursos disponibles de forma efectiva". (RTUPC).

Información Pública. "Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que

²³ Artículo 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. Jefatura del Estado. BOE núm. 165 de 10 de julio de 1980. (Vigente desde 10 de julio de 1980 hasta 8 de diciembre de 2005.)

hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones". (Artículo 13 de la Ley 19/2013, de de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²⁴).

Protección civil. "Servicio público que, mediante la colaboración entre las diversas Administraciones Públicas y la participación de los ciudadanos, tiene por objeto llevar a cabo, de la forma más eficaz posible, las actuaciones necesarias para evitar, reducir o reparar los daños a las personas, a los bienes y al medio ambiente, originados por situaciones de grave riesgo colectivo o catástrofe. (...). Objetivo básico de un Sistema de Protección o Defensa Civil que se realiza en beneficio de la población, sus bienes y su entorno, en forma de prevención de calamidades, de mitigación de sus impactos, de auxilio durante el desastre y de recuperación inicial, una vez superada la emergencia generada por el fenómeno destructivo", (RTUPC).

Riesgo. Comúnmente, se entiende por riesgo la "contingencia o proximidad de un daño" (DRAE). La UNESCO define este término como "la posibilidad de pérdida tanto en vidas humanas como en bienes o en capacidad de producción" (RTUPC). La RTUPC entiende que es "la probabilidad de enfrentar consecuencias dañinas o pérdidas previstas (muertes, lesiones, propiedades, fuentes de sustento, actividades económicas interrumpidas o daños al medio ambiente), que resultan de la interacción entre los peligros naturales o inducidos por el ser humano y las condiciones de vulnerabilidad"; en el mismo documento, la RTUPC, se considera que, "Riesgo público", es "El daño potencial que, sobre la población y sus bienes, la infraestructura, el ambiente y la economía pública y privada pueda causarse por la ocurrencia de amenazas de origen natural, socionatural o antrópico no intencional, que se extiende más allá de los espacios privados o actividades particulares de las personas y organizaciones y que por su magnitud, velocidad y contingencia hace necesario un proceso de gestión que involucre al Estado y a la sociedad". Cuando se pretende hacer cálculos matemáticos de pérdidas de vidas humanas, personas heridas, daños a la propiedad o a la actividad económica, durante un periodo concreto, en una región determinada y para un peligro en particular, el riesgo es el producto de la amenaza (peligro) y la vulnerabilidad, o sea, el riesgo (R) se estima en función de la magnitud del Peligro (P) y el grado de Vulnerabilidad (V), mediante la siguiente relación probabilística: $R = P * V$. Para concluir con este concepto, habrá que tener en cuenta que la vulnerabilidad está asociada a la autoprotección y la prevención ante la amenaza, que la probabilidad va unida a la al grado de exposición al peligro, en resumen el riesgo disminuirá si

²⁴ Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 2013. Páginas.97922 a 97952.

aumenta la “protección civil”, aminorando los efectos destructivos ante una determinada calamidad.

1.2. La Comunicación Pública

1.2.1. Un derecho del ciudadano y un servicio público

La comunicación social, utilizada en sus diferentes alternativas, se encuentra íntimamente unida a cultura de la seguridad, crisis, emergencias y protección civil. Es una de las herramientas más importantes con que se cuenta en este campo y debe ser tenida presente desde el aspecto de la prevención hasta la coordinación y ejecución de la respuesta ante situaciones como las aludidas.

La información es una pieza clave dentro de la llamada sociedad del bienestar, para la Administración Pública es un instrumento indispensable en la resolución de cuestiones relativas a la seguridad de los ciudadanos, tanto en periodos de normalidad como en situaciones críticas que amenacen la quietud y seguridad ciudadana.

La comunicación es una parte fundamental en cualquier organización, independientemente de su tamaño, y es imprescindible para poder llevar a cabo la gestión de las mismas con acierto, la Administración Pública, en la esfera de la seguridad ciudadana, debe tenerla más presente, aparte de por lo ya señalado, por el imperativo legal de nuestro Ordenamiento Jurídico.

En España, el derecho a la información, en general, se encuentra amparado por el artículo 20 de la Constitución. También, el derecho a la información de las actividades realizadas por la Administración, sean generales o particulares, respecto a intereses y derechos de cualquier persona, queda recogido en la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁵. En este marco legislativo, se determina que la Administración debe, por lealtad con los ciudadanos a los que sirve, procurar información verdadera y útil, ya que de otro modo está actuando arbitrariamente.

De esta forma, la Comunicación, en el marco de la Administración Pública, adquiere una doble vertiente a considerar: La que coadyuva con la seguridad de personas, bienes y medio ambiente, y la relativa al derecho a la información

²⁵ “Artículo 35. Derechos de los ciudadanos. (...) h) Al acceso a la información pública, archivos y registros. (...) Artículo 37. Derecho de acceso a la información pública. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Jefatura del Estado. BOE núm. 285, de 27 de noviembre de 1992. Páginas 1992-26318. TEXTO CONSOLIDADO Última modificación: 30 de diciembre de 2013.

de los ciudadanos sobre hechos relacionados con las emergencias o catástrofes que inciden en el ámbito de la seguridad y protección. Dos vertientes que están contempladas en los artículos 3 y 19 de Declaración Universal de Derechos Humanos²⁶.

Por otra parte, con frecuencia, la Administración a la hora de cumplimentar estos mandatos legales suele encontrar obstáculos que impiden que la gestión de la Comunicación/Información Pública sea ágil y efectiva. Esto suele quedar patente de forma periódica como resultado de la aparición de alguna crisis o emergencia, demostrando, en tales casos, la poca eficacia del Sistema de Gestión de la Comunicación Pública actual cuando choca con ciertos intereses ajenos a los intereses generales de la sociedad, bien sean de tipo político o de económico.

Ante tales situaciones surgen dudas y preguntas como: ¿Dónde se encuentra la vulnerabilidad del sistema?, ¿Quién debe responder ante la sociedad de la buena o mala gestión en materia de Comunicación durante una emergencia?

1.2.2. Herramienta que proporciona seguridad.

Los contenidos de la Información Pública están sometidos a ciertas particularidades que no afectan al resto de la información no catalogada como tal. En concreto, los datos e informaciones emitidos por los estamentos públicos, deben ser verdaderos y útiles; y lo más importante, el Estado está obligado a informar a los ciudadanos sobre los asuntos públicos si afectan a su seguridad, aunque éstos no lo soliciten²⁷.

²⁶ “Artículo 3: Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona. (...) Artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.” Declaración Universal de los Derechos Humanos. *Aprobada por la 183 Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.*

²⁷ “Artículo 2.1.-La información a la población a que se refiere el artículo 12 del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, deberá ser comunicada o difundida por las Autoridades competentes a las personas que puedan ser afectadas por accidentes graves, sin necesidad de que éstas lo soliciten, debiendo repetirse la comunicación o difusión semestralmente y, además, una vez actualizada, siempre que sea necesario incorporar datos nuevos o que sean modificados los anteriores”. Real Decreto 952/1990, de 29 de junio, por el que se modifican los anexos y se completan las disposiciones del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes industriales en determinadas actividades. BOE. número 174, de 21 de julio de 1990. - “Artículo 12º. información a la población.

La autoridad competente, en cada caso, con la colaboración de los industriales afectados, deberá informar adecuadamente a los ciudadanos en la forma que determine el correspondiente Plan de Emergencia Exterior sobre:

1 Razones que motivan esta información.

Dicho lo cual, parece impensable que actitudes como la que protagonizó el Gobierno de la URSS ante los hechos ocurridos por el accidente de Chernóbil²⁸ puedan suceder en España, sobre todo por el carácter delictivo que entrañaban; no obstante, sí podría darse una situación parecida a la ocurrida en Alemania con la llamada “Crisis del pepino”²⁹. Esta crisis fue provocada por

2 Los posibles riesgos graves de las actividades industriales radicadas en su territorio y los que puedan derivarse de la implantación de 3 nuevas industrias.

3 Las medidas de autoprotección existentes en las mismas.

4 Las instrucciones a seguir por la población en caso de una alarma por accidente mayor en el interior de aquellas instalaciones industriales que puedan tener efectos en su entorno inmediato”. Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales. BOE. número 187, de 5 de agosto de 1988.

²⁸ El accidente nuclear sucedido en la central nuclear de Chernóbil (Ucrania) el 26 de abril de 1986 ha sido considerado el accidente nuclear más grave según la Escala Internacional de Accidentes Nucleares y uno de los mayores desastres medioambientales de la historia. Sin entrar en el comportamiento del entonces Gobierno Soviético es de señalar, en el aspecto que toca a la información Pública, que las evidencias iniciales de que un grave escape de material radiactivo había ocurrido en Chernóbil no partieron de las autoridades soviéticas sino de las suecas al deducir, después de estudiar los vientos, que la radiactividad debía provenir de la zona fronteriza entre Ucrania y Bielorrusia. Lo mismo ocurrió en Finlandia y Alemania, ante lo cual, la noche del lunes 28 de abril, durante la emisión del programa de noticias *Vremya (Время)*, el presentador leyó un escueto comunicado: "Ha ocurrido un accidente en la central de energía de Chernóbil y uno de los reactores resultó dañado. Están tomándose medidas para eliminar las consecuencias del accidente. Se está asistiendo a las personas afectadas. Se ha designado una comisión del gobierno." La URSS había decidido no dar más detalles. Pero, el 14 de mayo, Mijaíl Gorbachov no tuvo más remedio que leer un extenso y tardío comunicado en el que reconocía la magnitud del desastre.

Tal hecho motivó que la prensa internacional hiciese público que el informe dado por las autoridades rusas no era acorde con las dimensiones del accidente y que con las referidas declaraciones trataba de encubrir los efectos que causaría una catástrofe nuclear de esa magnitud, las cuales empezaban a hacerse notar en Europa.

²⁹ El 26 de mayo de 2011, desde Alemania, la senadora de la Salud de Hamburgo indica que los pepinos enviados desde España son los responsables de las infecciones que ya han causado 3 muertes en la zona. Esta declaración es corroborada por la Comisión Europea que difunde la alerta sanitaria en toda la Unión Europea. El periódico El Mundo lo contaba de esta forma: ““Alemania defiende su gestión en la 'crisis del pepino': 'Había que lanzar una alarma rápida' Actualizado miércoles 01/06/2011 12:46 horas

La ministra de Agricultura alemana, Ilse Aigner, ha defendido la gestión de la epidemia causada por la agresiva bacteria 'E. coli', que las autoridades sanitarias del país atribuyeron en un principio, de forma errada, a pepinos españoles.

"Sí se encontraron agentes patógenos en pepinos españoles. Por eso había que lanzar una alarma rápida, en cumplimiento de las normativas europeas", dijo la política cristianodemócrata en el canal ZDF.

Aigner elogió a las autoridades sanitarias de Hamburgo, foco del brote, y sostuvo que "actuaron realmente bien".

La responsable de Salud de Hamburgo, Cornelia Prüfer-Storcks, anunció la semana pasada que la bacteria había llegado a Alemania a través de pepinos importados de Andalucía.

las declaraciones, no veraces, de un funcionario público y reiteradas por la Ministra de Agricultura alemana; en este caso la información oficial emitida por un estamento público no gozaba de la seguridad exigible a la Administración Estatal³⁰; no obstante, téngase en cuenta que la información difundida se hizo, al parecer, con la finalidad de tranquilizar a la opinión pública después de haber brotado una epidemia alimentaria que había causado varios muertos. En este estado de cosas surge la duda sobre el tipo de Información Pública que se debe dar a conocer, el momento y la finalidad que se persigue con ella; pero lo que no parece discutible es el grado de seguridad que deben ofrecer los contenidos de la Información Pública, su veracidad debe estar fuera de duda y solo el error puede alterar ese grado de seguridad.

Después de todo lo dicho surge la siguiente duda ¿Cómo se estructura y genera la Comunicación/Información Pública, dentro de la Administración, para difundir las distintas modalidades de información utilizadas en su gestión³¹ para que no afecte a la seguridad de las personas y no se produzcan distorsiones o duplicidades entre sus distintos órganos?

Este martes, sin embargo, confirmó que el agente patógeno detectado en los pepinos no coincide con el causante de la epidemia, que ya dejó 15 muertos. Al mismo tiempo, Prüfer-Storcks subrayó que las verduras sí estaban infectadas con la bacteria.

Pese a que los pepinos analizados no contenían la variante que se ha encontrado en las heces de los pacientes, Prüfer-Storcks considera que tenían que ser sacados del mercado por representar un peligro sanitario.

"Estos pepinos tenían que ser sacados del mercado y si allí se siguen produciendo pepinos que contienen 'E. coli' entonces el Estado español tendrá que actuar", dijo la responsable de Sanidad de Hamburgo.

"Si yo fuera ministra de Agricultura en España trataría de averiguar cómo ha llegado la 'E.coli' a pepinos españoles", agregó la política socialdemócrata.

España criticó duramente la política informativa seguida por las autoridades alemanas y reclamó indemnizaciones por las enormes pérdidas que la crisis generó en su agricultura.

Se estima que la alarma desatada en Alemania ocasiona pérdidas semanales por valor de 200 millones de euros (280 millones de dólares) y pone en peligro 300.000 puestos de trabajo en el campo español.

Aigner admitió que la búsqueda del origen de la epidemia vuelve a comenzar desde cero en Alemania. "No se puede descartar nada", concluyó."

<http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/01/internacional/1306918834.html> (Consulta efectuada el 20 de marzo de 2013).

³⁰ Recuérdese que, cuando se dice que la Información Pública debe ver veraz, implica que la Administración debe haberla averiguado, es decir: "Certificar, asegurar, dar por cierto algo o por auténtico algún documento" (DRAE).

³¹ En el campo de la Protección Civil y la Emergencia la información puede clasificarse, a grandes rasgos, en tres tipos: información preventiva, información previa a la población e información durante la emergencia. Cuando esta última es utilizada indebidamente se suele producir un crisis debiéndose utilizar otro concepto distinto llamado Comunicación de Crisis. En su momento estos conceptos serán tratados con mayor profundidad.

1.2.3. El deber de informar y la libertad de expresión. Limitaciones

La Ley 2/1985, sobre protección civil, en su artículo 6 dice: *“En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones”*. Como se verá, la forma concreta en que se pueda realizar esta colaboración permanece en una gran opacidad legal, pero es de suponer que la misma deberá respetar el derecho de información, a la opinión y a su difusión, como se recoge artículo 20 de la Constitución. Aunque con la aprobación de la Carta Magna se eliminó la censura, ese mismo texto legal permite suspender total o parcialmente el derecho a la libertad de expresión en determinadas situaciones de emergencia, como son los estados de anormalidad constitucional, y en particular los expresados en su artículo 116 y desarrollados por la Ley Orgánica 4/1981, relativa a los Estados de Alarma, Excepción y Sitio. En estas circunstancias, y de acuerdo con el artículo 55 de la Constitución, pueden suspenderse los derechos de información, difusión y opinión regulados en su artículo 20, mientras dure esta situación extraordinaria.

Por otra parte, se debe considerar que el Derecho a la Información, es uno de los derechos fundamentales del hombre; este Derecho facilita su existencia y tiene un valor supremo, hasta el punto de haber sido elevado a la categoría derecho positivo, con capacidad de regular una actividad social como es el de la información. La información es un bien que pertenece a todos, que es una función pública y que "... nadie puede informar si no cumple una función informativa. Nadie puede ejercitar el derecho a la información si no es dentro del Derecho de la Información, si no es para cumplir la justicia informativa, la realización del suum en que la información consiste"³². De esta forma la gestión de la comunicación/información en situaciones de catástrofe o emergencia, para la Administración, es una función pública más a la que tiene que hacer frente con transparencia e igualdad debiéndola hacer llegar no solo a las personas directamente afectadas por la situación, también al resto de la sociedad. Para ello la Administración debe convertirse en el principal agente difusor de la información en este tipo de acontecimientos, debiendo presidir la idea de que al ser la información en sí misma una función pública, con independencia de que sus agentes sean públicos o privados, los informadores periodistas y empresarios de la información no tienen más derecho a la información que el resto de las personas. "La propiedad de un medio de comunicación social no conlleva el derecho de propiedad de la información. (...) El titular del poder de la información es el pueblo"³³. El informador en lo que

³² Desantes Guanter, José María. La función de informar. Ediciones Universal de Navarra, S.A. (EUNSA). página 153.

³³ Nieto, A., Cartas a un empresario de la Información. Pamplona, 1987, pp. 108 Y 110.

toca al derecho a la información, es el instrumento en el que ha delegado la Sociedad y en particular su público para realizar el deber profesional de informar; cumpliendo ese deber, se hace posible que la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos sea más fácil³⁴.

En este tipo de perturbaciones sociales, el Derecho a la Información se subordina y queda limitado por las circunstancias que influyen en la seguridad de las personas y en concreto por el Derecho a la Vida. Con su trabajo, los medios de comunicación pueden colaborar fomentando el bien o el mal en la sociedad; y lo pueden hacer elaborando mensajes destinados a justificar promover el odio y justificar el asesinato, o propugnando los principios que fomenten el amor, la solidaridad y la paz. Por eso el proceso de Información-Comunicación no se puede llevar a cabo de cualquier manera, es necesario que se realice con respeto a ciertas normas éticas para que se auto legitime; esas normas no pueden ser otras que las que surgen y se mantienen en el respeto al hombre mismo es decir, al que es sujeto universal del derecho a la información. Algunas de esas normas éticas que se deben respetar como el Derecho a la Vida y lo que Desantes denomina "el derecho a la Paz"³⁵, son derechos prioritarios sobre la información. Esto implica que la información, como derecho y como deber, en situaciones catastróficas o que amenacen riesgo para las personas, se debe subordinar necesariamente a estos dos derechos humanos fundamentales que tienen supremacía sobre cualquier otro, "de aquí que el derecho a la vida sea el primordial derecho humano sin el que no cabe atribuir otros derechos (...) La paz es un derecho absoluto, frente a la información. Lo que no significa que la información esté limitada por la paz, sino que el derecho a la información ha de ejercitarse libremente en armonía con el derecho a la paz. Recordemos que no hay paz sin información, ni información sin paz"³⁶; y así, cuando está en peligro la vida humana, a los medios de comunicación y a los informadores se les debe exigir que actúen

³⁴ "La información de las cuestiones que afectan a la comunidad hace posible la existencia de la propia comunidad. Afirmar, pues, que la información es el objeto de un derecho humano, era una conclusión obligada (...) quería decir también que la información era un elemento imprescindible para la paz". Soria, Carlos, La Hora de la Ética Informativa. Editorial Mitre, Barcelona, 1991, pág. 10

³⁵ "La paz como valor humano trascendente se busca en la justicia, en la dignidad de la persona que la legítima como titular de unos derechos fundamentales. De ahí que ella misma sea un derecho fundamental. El hombre tiene derecho a la paz. La Humanidad, la comunidad universal, el conjunto de los hombres, todos ellos titulares del derecho, lo potencian recíprocamente y lo convierten de valor humano en valor social, sin perder su sustancia humanística". Desantes, J.M. La información ante el panorama de la paz. En Prensa, paz, violencia y terrorismo, La crisis de credibilidad de los informadores. Editorial Euns, España, 1990. pág. 140

con extrema cautela y con las limitaciones éticas propias de un estado de excepción, sobre todo en emergencias derivadas de situaciones bélicas.

Dicho lo cual surgen, entre otras, las siguientes preguntas ¿por qué se dan situaciones como las ocurridas en el último terremoto ocurrido en Lorca, en que aparecen reporteros jugándose la integridad física para llenar espacios televisivos, sin que los gestores de la Información Pública tomen las medidas oportunas para facilitar la labor informativa de los informadores?, ¿por qué el gestor de la emergencia no impide que se atente contra el derecho a la intimidad y la imagen de una persona fallecida permitiendo que se saque su foto en los medios de comunicación social? Estas irregularidades ¿son producto de la ignorancia de los gestores de la emergencia en materia de Comunicación Pública?, ¿son el resultado de la falta de previsión en materia de Comunicación Pública por parte de las distintas Administraciones?

1.3. La emergencia y su gestión en circunstancias extraordinarias

Las situaciones de emergencia resultado de casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública quedaron reguladas por la Constitución en diversos artículos principalmente con los siguientes: 30.4, 104.1, 116, 149.1.29., y 154. Para responder a estos casos, en la Ley Orgánica 6/1980³⁷ se recurrió al término denominado “Defensa civil”, que, como se ha dicho “es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias”; en esta misma Ley Orgánica se determinaba que una Ley de defensa civil regularía sus condiciones, organización y funcionamiento.

La situación política de España y la envergadura del proyecto obligó a que, mientras se aprobaba la Ley Orgánica aludida, sería en 1985, a los casos que supusiesen grave riesgo, catástrofe o calamidad pública se les diese el tratamiento legal que se especificaba en la Ley Orgánica 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio³⁸. Esta Ley sería referencia y base de todo el ordenamiento jurídico que regularía las situaciones de emergencia y la protección a la población civil. Con tal motivo es conveniente analizarla.

³⁶ Desantes, J.M. La información ante el panorama de la paz. En Prensa, paz, violencia y terrorismo, La crisis de credibilidad de los informadores. Editorial Euns, España, 1990. páginas. 141 y 143.

³⁷ Artículo 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. Jefatura del Estado. BOE núm. 165 de 10 de julio de 1980. (Vigente desde 10 de julio de 1980 hasta 8 de diciembre de 2005.)

³⁸ Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981.

En este texto legal se determina la posibilidad de declarar los estados de alarma, excepción o sitio por parte de las Autoridades competentes en circunstancias extraordinarias³⁹ que puedan producir alteraciones graves de la normalidad⁴⁰; el estado de alarma no puede prolongarse por un tiempo superior a quince días, aunque puede ser prorrogado por el Congreso de los Diputados⁴¹; durante la vigencia del estado de alarma se pueden acordar ciertas medidas extraordinarias con la finalidad de atajar los daños derivados de la situación que provocó la adopción del estado de alarma.⁴² En esta ley se

³⁹ “1. Procederá la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las Autoridades competentes.

2. Las medidas a adoptar en los estados de alarma, excepción y sitio, así como la duración de los mismos, serán en cualquier caso las estrictamente indispensables para asegurar el restablecimiento de la normalidad. Su aplicación se realizará en forma proporcionada a las circunstancias.

3. Finalizada la vigencia de los estados de alarma, excepción y sitio decaerán en su eficacia cuantas competencias en materia sancionadora y en orden a actuaciones preventivas correspondan a las Autoridades competentes, así como las concretas medidas adoptadas en base a éstas, salvo las que consistiesen en sanciones firmes.

4. La declaración de los estados de alarma, excepción y sitio no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado”. Artículo 1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981

⁴⁰ “El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga el artículo 116.2, de la Constitución, podrá declarar el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzca alguna de las siguientes alteraciones graves de la normalidad:

a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.

b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.

c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad, cuando no se garantice lo dispuesto en los artículos 28.2 y 37.2 de la Constitución, y concurra alguna de las demás circunstancias o situaciones contenidas en este artículo.

d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad”. Artículo 4 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981.

⁴¹ “1. La declaración del estado de alarma se llevará a cabo mediante decreto acordado en Consejo de Ministros.

2. En el decreto se determinará el ámbito territorial, la duración y los efectos del estado de alarma, que no podrá exceder de quince días. Sólo se podrá prorrogar con autorización expresa del Congreso de los Diputados, que en este caso podrá establecer el alcance y las condiciones vigentes durante la prórroga”. Artículo 6 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981.

⁴² “Con independencia de lo dispuesto en el artículo anterior, el decreto de declaración del estado de alarma, o los sucesivos que durante su vigencia se dicten, podrán acordar las medidas siguientes:

a) Limitar la circulación o permanencia de personas o vehículos en horas y lugares determinados, o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos.

da argumento legal para establecer normas en la lucha contra enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas e incendios forestales.⁴³ El estado de alarma, si afecta a todo o parte del ámbito de una comunidad puede ser solicitado por el Presidente de la misma; con respecto al estado de excepción, en este mismo caso, la ley dice que la Autoridad gubernativa podrá coordinar las competencias con el Gobierno de dicha Comunidad⁴⁴

En definitiva, esta ley tiene un marcado carácter de respuesta a una situación de crisis, pero no observa medidas preventivas para evitarlas y lo más destacado es que todas las iniciativas tomadas durante el tiempo de su vigencia dejan de tener efecto cuando finalizan los plazos marcados por la Ley. Es un eficaz instrumento para los casos en que se dé una crisis en la que no se haya previsto ningún tipo de actuación capaz de responder conjuntamente a un peligro de los que se enuncian. Sin embargo, esta ley, tampoco contempla los apoyos y recursos a prestar para rehabilitar o reconstruir los daños causados una vez conjurado el peligro.

Así las cosas, era evidente que se precisaba un instrumento legal que afrontase los problemas que la presente Ley solo hacía de forma temporal y para casos muy concretos; es decir, se necesitaba una norma que afrontase de forma permanente el mandato constitucional de proteger a la población, la ya aludida defensa civil.

b) Practicar requisas temporales de todo tipo de bienes e imponer prestaciones personales obligatorias.

c) Intervenir y ocupar transitoriamente industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier naturaleza, con excepción de domicilios privados, dando cuenta de ello a los Ministerios interesados

d) Limitar o racionar el uso de servicios o el consumo de artículos de primera necesidad.

e) Impartir las órdenes necesarios para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios y de los centros de producción afectados por el apartado d) del artículo cuatro". Artículo 11 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981.

⁴³ "Uno. En los supuestos previstos en los apartados a) y b) del art. 4º, la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales ". Artículo 12 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981.

⁴⁴ "Cuando la declaración del estado de excepción afecte exclusivamente a todo o parte del ámbito territorial de una Comunidad Autónoma, la Autoridad gubernativa podrá coordinar el ejercicio de sus competencias con el Gobierno de dicha Comunidad". Artículo 31 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. BOE núm. 134 de 5 de junio de 1981.

1.4. La Protección Civil en España

La protección de la población civil en España, es un servicio público sostenido por un sistema compuesto de organismos e instituciones, dependientes de las diferentes administraciones existentes en el Estado. Tanto la Administración General del Estado, como las Administraciones de las distintas Comunidades Autónomas y Locales, poseen un cierto grado de autonomía y responsabilidad en la organización y la gestión en esta materia.

Aunque existe una normativa básica de carácter estatal, e incluso órganos de coordinación que tratan de dotar al sistema de una serie de elementos comunes que permitan un funcionamiento coordinado, como la Comisión Nacional de Protección Civil y otros organismos semejantes en las Comunidades Autónomas, no se ha conseguido homogeneizar ni unificar adecuadamente el sistema para dar una respuesta apropiada en los momentos de grandes crisis o catástrofes, como obviamente se ha demostrado hasta la fecha.

Para cumplir uno de los objetivos que persigue este trabajo, conocer la gestión de la comunicación pública en situaciones de catástrofe, crisis, emergencia y protección civil, es imprescindible entender en qué consiste esta materia, lo que obliga a entender normativa que la regula. Se comenzara viendo los obstáculos que se encuentran para definir el término "protección civil"; con ello se podrá apreciar las dificultades que afronta el marco legislativo español en esta disciplina.

1.4.1. Definición y concepto de Protección Civil

El tortuoso camino que ha recorrido la legislación de la gestión de las emergencias y la protección civil se refleja en la dificultad de encontrar una única definición válida para toda la Administración española. Aunque se trata de respetar una idea común, existen diferentes formas de entender la protección civil pues cada nivel político-administrativo (Estatal, Autonómica y Local) está habilitado para ordenar su sistema de protección civil en torno a un concepto propio. La Ley 2/1985, que se estudiará más adelante, define a la protección civil como "protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar o sucumbir masivamente". En esta definición, el peligro para la seguridad y la vida de las personas adquiere un papel principal, pero su ámbito de actuación es un tanto restringido si se compara con las legislaciones de varias Comunidades Autónomas, pasemos a ver algunos ejemplos:

En Cataluña, el término en cuestión, es definido en su Ley de Protección Civil como el "conjunto de acciones destinadas a la protección de las personas, los

bienes y el medio ambiente, ante situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe y calamidades públicas".⁴⁵

En la Comunidad Autónoma Vasca, la Ley de Gestión de Emergencias define la protección civil como "la actuación de las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma del País Vasco dirigida a tutelar la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo, de daños en situaciones de emergencia derivadas tanto de situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad, como de accidentes u otras análogas"⁴⁶.

La Ley de Gestión de Emergencias de Andalucía amplía el campo de influencia al tratar el concepto de protección civil pues la entiende como "conjunto de acciones de las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, dirigidas a la protección de la vida e integridad de las personas y los bienes, en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofes y calamidades públicas, así como en aquellas otras situaciones no catastróficas que requieran actuaciones de carácter multisectorial y la adopción de especiales medidas de coordinación de los servicios operativos."⁴⁷

Para Comunidad Autónoma Valenciana, la Ley de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Generalidad Valenciana entiende por actuación en materia de protección civil y gestión de emergencias, "aquellas acciones destinadas a la protección de las personas, los bienes y el medio ambiente, tanto en situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, como en accidentes graves y otras análogas."⁴⁸

La Ley de Protección Civil y Atención de Emergencias de Aragón, proporciona otra variante entendiéndola como "la actuación dirigida a tutelar la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo y ambiental, frente a daños en las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad"⁴⁹.

Para la comunidad de Cantabria, "se entiende por Protección civil: conjunto de acciones de estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, así como las de protección y socorro de las personas, de

⁴⁵ Apartado III del Preámbulo de la Ley 4/1997, de 20 de mayo, de Protección Civil de Cataluña.

⁴⁶ Artículo 1 de la Ley 1/1996, de 3 de abril, de Gestión de Emergencias de Euskadi.

⁴⁷ Artículo 1 de la Ley 2/2002, de 11 de noviembre, de Gestión de Emergencias en Andalucía.

⁴⁸ Artículo 2 de la Ley 9/2002, de 12 de diciembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunidad Valenciana

⁴⁹ Artículo 2 de la Ley 30/2002, de 17 de diciembre, de Protección Civil y atención a la emergencia en Aragón.

los bienes públicos y privados y del medio ambiente, en caso de que dichas situaciones se produzcan, y que requieren una previa planificación.”⁵⁰

En Castilla y León es “la protección de las personas frente a los riesgos derivados de fenómenos naturales, tecnológicos o sociales.”⁵¹

En Galicia es la adopción de “medidas preventivas que eviten situaciones de riesgo, a actuar en caso de riesgo ordinario y a proteger la integridad de las personas y los bienes de titularidad pública o privada y el medio ambiente de daños en situaciones de emergencia o grave riesgo provocados por catástrofes, calamidades, accidentes y otras situaciones o contingencias análogas.”⁵²

Para las Islas Baleares consiste en “proteger la integridad de la vida de las personas, sus bienes y el patrimonio colectivo y ambiental ante hipotéticos daños en las situaciones de emergencia, catástrofe o calamidad.”⁵³

Para Navarra es “la protección de la vida y de la integridad física de las personas, así como a la protección de los bienes y del medio ambiente, cuando se producen situaciones de emergencia tanto por causas naturales como humanas.”⁵⁴

En Canarias se entiende como la protección de “las personas y a los bienes.”⁵⁵

En La Rioja se define como “la protección y socorro de las personas, bienes y medio ambiente en los casos en que dichas situaciones se produzcan.”⁵⁶

De esta forma, queda patente que la diferencia entre la legislación Estatal y la Autonómica rompen la unidad de criterio al respecto; incluso dentro de la legislación Autonómica los criterios son variables⁵⁷. Se observa, en algún caso, una tendencia a incluir, en el ámbito de la protección civil otros bienes, a parte la vida y seguridad de las personas, como son el patrimonio colectivo y el medio ambiente; también se le da cabida a otras situaciones menos

⁵⁰ Artículo 2 de la Ley 1/2007, de 1 de marzo, de Protección. Civil y Gestión de Emergencias de Cantabria.

⁵¹ Artículo 1 de la [Ley 4/2007](#), de 28 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León.

⁵² Artículo 1 de la [Ley 5/2007](#), de 7 de mayo, de emergencias de Galicia.

⁵³ Artículo 1.2 de la Ley 3/2006 de 30 de marzo, de gestión de emergencias de las Illes Balears.

⁵⁴ Artículo 1 de la [Ley Foral 8/2005](#), de 1 de julio, de protección civil y atención de emergencias de Navarra.

⁵⁵ Artículo 6 de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias.

⁵⁶ Artículo 1 de la Ley 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja.

⁵⁷ Hasta el punto de que las comunidades de Castilla - La Mancha, Madrid, Extremadura y Murcia Carecen de ley de gestión de emergencias o Protección Civil.

trascendentales, como son los accidentes graves o “en aquellas otras menos graves que produzcan trastorno social requieran para su gestión de actuaciones de carácter multisectorial, y la adopción de especiales medidas de coordinación de todos los operativos intervinientes”.

Como se verá, la ya aludida Ley 2/1985, en el ámbito estatal, marca unos “mínimos” a respetar y, por tanto, es válida para todo el territorio nacional; no ocurre lo mismo en las diferentes Comunidades Autónomas en las que se define el término de forma particular para el ámbito territorial correspondiente a cada una de ellas. Esto último podría acarrear distorsiones cuando se tuviese que aplicar en zonas afectadas por “catástrofes, calamidades....”, que se vean implicadas varias Comunidades Autónomas. Y aunque algunos autores justifican la diferenciación expresada razonando que la menor amplitud que el concepto de protección civil derivado de la legislación estatal estriba en que es una especie de “reserva estatal de competencias”, centrada en situaciones de mayor extensión e intensidad, en las que está en juego el superior valor que nuestra Constitución otorga a la vida y seguridad de las personas, no es menos cierto que en los casos no amparados por la legislación Estatal, pero sí contemplados por la Autonómica, se puede producir claramente el agravio comparativo y el conflicto de intereses sociales, por ejemplo en lo que toca a los riesgos cubiertos por las empresas aseguradoras.

Pero si nos salimos de nuestras fronteras y vemos lo que Naciones Unidas entiende por Protección Civil el campo se complica y se amplía. La UNDRO⁵⁸ en 1989 definió la gestión de riesgos catastróficos en los siguientes términos “Habrá de entenderse por gestión de riesgos catastróficos, el conjunto de políticas, decisiones administrativas y actividades operativas que aplicadas

⁵⁸ Acrónimo de “United Nations Disaster Relief Organization”, es decir, la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre.

Los fundamentos mismos de la protección civil cooperación a escala comunitaria se remontan a mayo de 1985, en la reunión ministerial de mayo (Roma). Seis resoluciones fueron adoptadas para los 9 años siguientes cuyo referente era el principio de subsidiariedad establecido en el [Tratado de Maastricht](#). En 1999 se pone en marcha el [programa de acción comunitario](#) en el ámbito de la protección civil. En 2001 el denominado Mecanismo para dar respuesta rápida y eficaz a cualquier tipo de desastre, siendo por [Decisión de la Comisión de 29 de diciembre 2003](#) cuando se estableciesen las reglas para la aplicación del Mecanismo Comunitario, definiendo sus funciones y el funcionamiento de las distintas herramientas hecho uso de en el Mecanismo. Con motivo del tsunami que asoló el sureste asiático en diciembre de 2004, se llevó a cabo una importante revisión del sistema en su conjunto, dando lugar a una serie de comunicaciones de la Comisión destinados a desarrollar de forma más sólida las capacidades de la UE en el campo de la Protección Civil, para reaccionar más ágilmente ante cualquier tipo de desastre; como resultado de ello, la Comisión presentó una [refundición de la Decisión del Consejo \(2001/792/CE\) de 27 de enero 2006](#), el 27 de enero de 2006, destinada a reformar el mecanismo. Por último la [Decisión del Consejo 2007/779/CE, Euratom](#) promovió e impulsó la Comunicación Pública dando a entender el papel que representa en situaciones de catástrofe o calamidad pública.

antes, durante o después de los desastres, tienen por finalidad evitar la ocurrencia de los mismos o reducir sus consecuencias".

Por último, en la Unión Europea la protección civil se entiende como un conjunto de acciones de cooperación comunitaria "para contribuir a la protección de las personas, el medio ambiente y los bienes en caso de desastres naturales o tecnológicos, sin perjuicio de la división de competencias a nivel nacional"⁵⁹.

Concepto de Protección Civil: Con esta amalgama de datos se puede afirmar que la protección civil debe entenderse como un servicio público en el que están obligadas a colaborar todas las Administraciones Públicas; en este servicio público, la participación activa del ciudadano cobra la mayor importancia⁶⁰; su finalidad es llevar a cabo las actuaciones necesarias para evitar o reducir los daños a las personas, a los bienes y al medio ambiente, en situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad⁶¹.

Así las cosas, las acciones fundamentales que debe desarrollar el Servicio Público de Protección Civil y Emergencias serían las siguientes: Análisis de los posibles riesgos cuantificando sus efectos, elaboración de una política de prevención para cada riesgo, la intervención de forma oportuna dando la respuesta adecuada a la emergencia cuando se produzca, coordinar la reconstrucción, y, en su caso la rehabilitación, de los servicios esenciales para la vuelta a la normalidad una vez ocurrido el acontecimiento. En estas acciones la Comunicación Social es una herramienta imprescindible para conseguir los objetivos que se persiguen, pero, como veremos, la Administración no lo ha considerado así hasta la fecha.

1.4.2. Evolución y marco legal

1.4.2.1. Antecedentes legales preconstitucionales

Aunque el concepto de Protección Civil puede parecer novedoso no lo es tanto ya que, desde la creación de la nación Española, se conoce documentación que demuestra cómo ha ido evolucionando la sociedad para dar respuesta a

⁵⁹ 98/22/CE: Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil. DO L 8 de 14.1.1998, Págs. 20 a la 23.

⁶⁰ Art. 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

⁶¹ "Nuestra moderna sociedad, plural en sus servicios al ciudadano y compleja en su organización, se ve afectada por múltiples riesgos que ponen de manifiesto su vulnerabilidad. De ahí que una exigencia indeclinable sea el mantener un sistema de alerta y previsión para garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes, con el fin de preservarla contra las catástrofes y calamidades que la pongan en peligro..." Preámbulo del Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME).

las tradicionalmente denominadas “calamidades públicas”; calamidades que, como consecuencia de desgracias ó infortunios, alcanzaban a un elevado número de personas o a grandes extensiones de terreno y, en ocasiones, llegaban a afectar a mas de una nación como consecuencia de la aparición de epidemias, inundaciones, incendios, plagas, sequías, terremotos, y todos aquellos otros desastres que provocaban la falta de subsistencias; entre ellos no se deben olvidar las grandes crisis económicas y los conflicto bélicos.

Con la llegada del siglo XX y el mayor de los desastres conocido provocado por el hombre hasta entonces, la Primera Guerra Mundial, se ampliarían las necesidades de proteger a la población. La utilización de nuevas tecnologías que aumentaban la mortandad entre los combatientes, la ampliación de los Teatros de Operaciones a varios países a la vez en poco tiempo y la inseguridad que padecían las retaguardias, provocaron una gran inquietud en las distintas naciones impresionadas, sobre todo, por las armas químicas que se habían empleado en el conflicto mundial

Aunque durante la Gran Guerra, España se había mantenido al margen de la contienda, los españoles también quedaron impresionados por los estragos de la guerra química. Había llegado el momento de crear una organización que, en caso de emergencia, procurase en corto plazo de tiempo, dictar normas para coordinar a las distintas entidades oficiales y particulares dándoles la necesaria publicidad para que todos los ciudadanos tomaran las medidas oportunas. Así las cosas, en 1935, don Niceto Alcalá-Zamora y Torres, a través del Ministerio de la Guerra, presidido por Jose Maria Gil Robles, aprobó un decreto por el que se constituía, bajo la Presidencia del Consejo de Ministros, un Comité Nacional para la Defensa Pasiva de la Población Civil, su finalidad principal era disciplinar desde tiempo de paz a la población y preparar la defensa contra los peligros de los ataques aéreos. Su Exposición de Motivos decía lo siguiente:

“No bastando los sentimientos pacifistas de una nación para evitarle los peligros de la agresión aérea y con objeto de asegurar a las poblaciones civiles una relativa protección, como asimismo el de organizar y disciplinar desde tiempo de paz la preparación de la defensa que procure localizar y disminuir sus efectos; inquietud sentida por las distintas naciones que con toda actividad preparan sus defensas, y de la que empieza a participar el pueblo español impresionado sin duda por los estragos que la guerra química produce, parece llegado el momento de sentar los jalones de una organización que procure en corto plazo dictar normas a que se sujeten las entidades oficiales y particulares y ejercitar una propaganda que asocie a todos los ciudadanos en las medidas a tomar. Por ello, como primer paso en asunto de interés tan capital, a propuesta del Ministro de la Guerra y de acuerdo con el Consejo de Ministros,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo primero. Se constituye bajo la Presidencia del Consejo de Ministros un Comité Nacional para la defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos...”⁶²;

El referido Comité estaba integrado por los Ministros de Gobernación, Instrucción pública, Guerra, Marina y Obras públicas; al igual que los ya creados para hacer frente a otros tipos de calamidades públicas, este comité se articulaba en comités provinciales y locales.

Es pertinente aclarar que este Decreto que tenía ciertas peculiaridades que le hacían pionero en este campo. La primera es el área de influencia, aunque se enmarca dentro de la soberanía Española, debido a la experiencia acumulada en la guerra de 1914, por primera vez se cuenta con una organización no gubernamental como es la Cruz Roja, de ámbito internacional⁶³. La segunda es que tiene un marcado carácter preventivo pues ante un desastre, que puede no llegar a producirse, se determina que se organicen campañas de comunicación así como cursillos de divulgación⁶⁴. La tercera es que excluye la protección de las fuerzas militarizadas para darle preferencia a la población civil. La cuarta es que, por las características de la amenaza, se le daba un mayor grado de responsabilidad a los ministerios de Guerra y Marina poniendo al frente de la coordinación a un General de Ejército. Pero la más trascendental es que con este decreto se incluía a la Defensa Pasiva de la Población Civil dentro de la de Defensa Nacional, la rama más

⁶² Decreto de 8 de agosto. Ministerio de la Guerra. Gaceta de Madrid núm. 222, de 10 de agosto de 1935. Pág. 1286.

⁶³ “Se organizan en todas las provincias Comités provinciales y locales con dicho fin; los primeros con carácter director y coordinador y los segundos, encargados de la dirección local y ejecución de las medidas. Aquéllos, estarán compuestos por el Gobernador civil como Presidente, un delegado de la Autoridad militar especializado en esta materia, Presidente de la Cruz Roja, un médico militar o civil también especializado, un arquitecto o ingeniero municipal, un químico o farmacéutico, un representante de la Sociedad o Sociedades particulares de defensa antigás que existieran y un vocal secretario elegido entre los que más se hayan destacado en estudios de esta naturaleza”. Artículo cuarto del Decreto de 8 de agosto del Ministerio de la Guerra. Gaceta de Madrid núm. 222, de 10 de agosto de 1935. Pág. 1286.

⁶⁴ “...la coordinación de los trabajos llevados a cabo por cada Ministerio y el estudio de los medios más eficaces para desarrollar una activa propaganda que permita, en poco tiempo, llevar al ánimo de los españoles la necesidad de la urgencia de estas medidas y que facilite la acción de las autoridades encargadas de la preparación de la defensa. (...) El Ministerio de la Guerra, previa la aprobación del Comité Nacional, dictará las instrucciones a que han de sujetar su actuación los Comités de referencia, cooperando por su parte de manera eficaz al mejor éxito de la gestión, organizando cursillos de divulgación y de preparación de especialistas...” Decreto de 8 de agosto del Ministerio de la Guerra. Gaceta de Madrid núm. 222, de 10 de agosto de 1935. Pág. 1286.

importante del Estado para promocionar, desarrollar y ejercitar la protección civil en aquel momento.

La amenaza de la utilización de la denominada “guerra química” adquirió tal importancia que el decreto anteriormente referido fue ampliado a este ámbito de la guerra mediante una orden de Presidencia de Gobierno en junio de 1936:

“A fin de que el Comité Nacional de Defensa contra los gases tóxicos, creado por el decreto del Ministerio de la Guerra (...) pueda tener las informaciones necesarias y contribuir con su presencia a la mejor organización de la defensa de la población civil contra los estragos de la guerra química,

Esta Presidencia, de conformidad con lo propuesto por el Ministerio de la Guerra, ha tenido a bien disponer que el General Delegado de dicho Departamento en el aludido Comité Nacional asista, con la representación que ostenta, a cuantos actos o cursos tengan lugar relacionados con la guerra química, siempre que la importancia de aquellos así lo aconseje y cuando los Centros organizadores de tales actos dependan de los diversos departamentos ministeriales.”

Los acontecimientos ocurridos el 18 de julio de 1936 obligaron, tristemente, a que Francisco Largo Caballero en septiembre de ese mismo año ampliase el decreto de mil novecientos treinta y cinco disponiendo que la defensa antiaérea del territorio nacional se organizaría y reorganizaría, cuando necesidades de orden general lo exigieren, por el Ministerio de la Guerra, correspondiendo su ejecución a la Subsecretaría del Aire⁶⁵.

⁶⁵ “...considerando por otra parte, que la aviación constituye el elemento preponderante de esta defensa, parece natural que la Subsecretaría de Aire intervenga directamente en todo cuanto a la elección del servicio se refiera.

Por lo expuesto, de acuerdo con el Consejo de Ministros y a propuesta de su Presidente, Vengo en decretar lo que sigue:

Artículo 1º La defensa antiaérea del territorio nacional se organizará y reorganizará cuando necesidades de orden general lo exijan por el Ministerio de la Guerra, correspondiendo su ejecución a la Subsecretaría de Aire, y a este fin pasarán a depender tácticamente de ésta las unidades y formaciones militares de modo específico afectas a la defensa antiaérea de las poblaciones y del territorio...” Decretos de la Presidencia del Consejo de Ministros, de 23 de septiembre de 1936 y corrección del mismo en la misma fecha. Diario Oficial del Ministerio de la Guerra núm. 193, de 25 de septiembre de 1936.

No sería lo último que se legislase sobre esto durante la guerra civil; en marzo de 1937 Manuel Azaña, en Barcelona, dispuso que pasasen al Arma de Aviación los servicios de la Defensa Especial Contra Aeronaves⁶⁶.

Peor persuadido el Gobierno que las acciones autónomas e independientes en esta materia no son eficaces, este decreto volvería a ser modificado por Manuel Azaña en junio de 1937 con la finalidad de coordinar y unificar la Defensa Pasiva contra aeronaves⁶⁷.

⁶⁶ “Con miras a la mayor eficacia de los servicios que componen la defensa antiaérea, incluidos los complementarios de redes aéreas, escucha radio, procede reorganizarlos, centralizándolos en un solo departamento ministerial.

Por ello, de acuerdo con Consejo de Ministros y a propuesta del Ministerio de Marina y Aire, Vengo en decretar:

Artículo primero. La defensa antiaérea del territorio nacional estará a cargo del Ministerio de Marina y Aire.

Artículo segundo. Todas las unidades existentes y las que se creen para defensa antiaérea pertenecerán al arma del Aire.

Artículo tercero. Como dependencia directa de la Subsecretaría del Aire se establece la Jefatura de la Defensa Antiaérea...” Acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de marzo de 1937. Ministerio de Marina y Aire. Gaceta de la República núm. 73, de 14 de mayo de 1937.

Pág.1197.

⁶⁷“L a s circunstancias actuales aconsejan modificar lo dispuesto por los Decretos (...) y unificar cuanto por diversas iniciativas se ha establecido con la misma finalidad.

En consecuencia, de acuerdo con el Consejo de Ministros y a propuesta del Ministro de Defensa Nacional,

Vengo en decretar lo siguiente:

Artículo primero. La organización de la Defensa Pasiva contra los ataques aéreos es obligatoria en todo territorio leal.

Artículo segundo. La Dirección de la Defensa Especial contra Aeronaves es la encargada de dar normas generales en cuanto se refiera a organización, preparación y realización de la Defensa Pasiva.

Artículo tercero. Para llevar a cabo las medidas que sean necesarias como consecuencia de las normas generales dictadas por la Dirección de la Defensa Especial contra Aeronaves se constituirán Comités Provinciales y Locales, con carácter, director y coordinador, los primeros, y encargados de la dirección local y de la ejecución de las medidas, los segundos.

Los Comités Provinciales estarán compuestos por el jefe, de la Defensa Especial contra Aeronaves Local, como Presidente; un Delegado del Gobernador civil, un Médico, un Farmacéutico o Químico o un Especializado en gases de guerra, un Arquitecto o Ingeniero municipal, un representante de la prensa y un Secretario elegido entre las personas peritas en dicha especialidad.

Los Comités Locales estarán compuestos por el Jefe de la Defensa Especial contra Aeronaves Locales, como Presidente; por el Alcalde, que será el Presidente donde no haya Jefe de la Defensa Especial contra Aeronaves Local; por un Técnico municipal, un Médico, un Farmacéutico o químico o persona especializada en gases de guerra, un militar en activo o retirado, donde no haya Jefe de la Defensa Especial contra Aeronaves Local; un representante de la prensa y un secretario de análogas condiciones a las señaladas para los Secretarios de los Comités Provinciales.

Esta coordinación se llevaría hasta el punto de aprobar en agosto de 1937 unas normas específicas para la entrega y recepción de los refugios antiaéreos. Por último, en 1938 se determinó que la responsabilidad de toda la defensa pasase a depender del Ejército de Tierra.⁶⁸

Terminada la guerra civil se aprobó, en 1941 un decreto por el que se organizaba la Defensa Pasiva Nacional, justificándola de la siguiente forma:

“La extensión dada a los llamados objetivos militares, enquistados muchos de ellos en núcleos urbanos de población, el empleo de explosivos en cantidad y potencia cada vez mayores, son factores que el Mando ha de apreciar y que justifican sobradamente la necesidad de dedicar preferente atención a una amplia Defensa Pasiva del Territorio Nacional. En su virtud, DISPONGO: Artículo primero. La Defensa Pasiva constituye un conjunto Nacional, disciplinado y organizado de la retaguardia y por consiguiente, que afecta a toda la población, la que prestará su concurso voluntariamente y en caso preciso será requerida para ello con carácter obligatorio.

Artículo segundo. Se crea la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva del Territorio, para dirigir y reglamentar la protección de la población y recursos y riquezas de todo orden, contra las posibles agresiones aéreas.

Artículo tercero. Al frente de dicha Jefatura figurará un General del Ejército y dependerá de la Presidencia del Consejo de Ministros...”⁶⁹

1.4.2.2. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias

Si el antecedente del término “Defensa de la Población Civil”, entendido como servicio público, lo hemos encontrado en los decretos de agosto de 1935, sancionados por Niceto Alcalá-Zamora, y de enero de 1941, firmados por Francisco Franco, ambos nacidos como consecuencia de conflictos armados, sería nuevamente otra guerra, la segunda guerra mundial y la utilización de los artefactos nucleares, la que provocaría la aprobación del Decreto 827/1960, de 4 de mayo. Con este decreto, en plena guerra fría, es cuando se crea la Dirección General de Protección Civil con la misión de "organizar, reglamentar y coordinar, con carácter nacional, la protección de la población y de los recursos y riquezas de todo orden en los casos de guerra o calamidad

Artículo cuarto. Para la ejecución de las medidas de Defensa Pasiva, en cada provincia o localidad se constituirán equipos de especialistas, sanitarios y de trabajo, cuyo personal, no sujeto a movilización militar, esté afecto a los servicios de la Provincia o del Municipio...” Decreto de 28 de Junio de 1937 Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial del Ministerio de Defensa Nacional núm. 156 de 30 de junio de 1937, Pág. 768.

⁶⁸ Decreto del Ministerio de Defensa Nacional de fecha 4 de enero de 1938.

⁶⁹ El Decreto de 23 de enero de 1941. Organizando la Defensa Pasiva Nacional.

pública, con el fin de evitar o reducir los riesgos de las personas y de los bienes".

Posteriormente, por Decreto 398/1968, de 29 de febrero, se suprime la Dirección General de Protección Civil, pasando a depender, como Subdirección General, de la Dirección General de la Guardia Civil; en él se determina lo que hoy en día conocemos como Protección Civil y se define como:

“ el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por los ataques realizados con toda clase de medios de agresión en la guerra y también, por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública...”.

1.4.3. Las fuentes de la legislación de carácter general en Protección Civil y Emergencias:

Como es lógico, la primera norma del ordenamiento jurídico español en que se fundamenta el sistema de protección civil es la Constitución y, al igual que en el resto de los ámbitos sociales, de ella se derivan las leyes que constituyen el marco jurídico en que se mueve esta actividad social, estas leyes son, por orden cronológico las siguientes:

.- Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

.- La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio. (En el punto 1.3. se expusieron sus peculiaridades).

.- La Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

.- El Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia, en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

.- Jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional.

.- Disposiciones generales básicas.

1.4.3.1. La Constitución como fuente

Aunque ya se ha tratado de forma somera el asunto, es conveniente decir que los preceptos constitucionales, que se deben guardar en marco legislativo de la protección civil, se determinan en los siguientes artículos:

A.- El principio de unidad y solidaridad interterritorial que debe presidir toda actuación en este campo, viene determinado en el artículo segundo⁷⁰ cuando se dice que la Nación española se fundamenta en la indisoluble unidad de la misma, en ello se debe incluir la solidaridad entre territorios, esta afirmación quedaría avalada mediante la sentencia del Tribunal Constitucional 133/1.990, de 19 de julio⁷¹.

B.- La integridad física y moral de las personas es una obligación que el artículo quince encomienda a los poderes públicos. Este derecho fundamental, el más importante, será uno de los que trata de garantizar la protección civil⁷².

C.- Las actuaciones de los ciudadanos y de la Administración en caso de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública deben ser reguladas según se contempla en el artículo treinta, punto cuarto⁷³.

D.- Según el artículo ciento tres la Administración Pública debe servir a los intereses generales y actuar de acuerdo con ciertos principios como el de la eficacia y la jerarquía indispensables en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que en definitiva son las situaciones que trata de afrontar la protección civil⁷⁴.

E.- La Seguridad pública, según el artículo ciento cuarenta y nueve en su apartado uno veintinueve⁷⁵, es competencia exclusiva del Estado; la

⁷⁰ Constitución Artículo 2 *La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.*

⁷¹ *Más adelante se hará un pequeño estudio de esta sentencia.*

⁷² Constitución Artículo 15 *Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes penales militares para tiempos de guerra.*

⁷³ Constitución Artículo 30 *“... 3. Podrá establecerse un servicio civil para el cumplimiento de fines de interés general. 4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.”*

⁷⁴ Constitución Artículo 103.1. *La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. 2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la ley. 3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.*

⁷⁵ *“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:.. 29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.” Artículo 149 .1. de la Constitución.*

protección civil se enmarca dentro de este ámbito para los casos en que se estime que tiene un interés nacional. Como veremos posteriormente este mismo artículo, en su apartado tres, también da pie a interpretar que no sea competencia exclusiva del Estado.

De esta forma, se entiende que el sistema español de protección civil es un imperativo marcado por la Constitución y que en su articulado recoge los diferentes principios, derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como las facultades de los poderes públicos en esta materia sin olvidar los Estatutos de las distintas Autonomías en concordancia con modelo de organización territorial del Estado.

1.4.3.2. La Ley Orgánica 6/1980 como otra fuente

Terminada la guerra fría y con la llegada de la democracia a España se aprobó la Ley Orgánica 6/1980⁷⁶, de 1 de julio, estableciendo en su artículo 21 que:

"La defensa civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la defensa nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias. Una Ley de defensa civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento."

Con ello se daba a entender que la protección civil quedaba englobada en un concepto más amplio que en el que hasta la fecha se enmarcaba la defensa civil, encuadrándola dentro de la Defensa Nacional.

1.4.3.3. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil

Ya se ha visto que con la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, no se dio la respuesta apropiada al mandato constitucional de asegurar los derechos fundamentales aludidos, en especial el derecho a la vida, más bien se puede entender que esta Ley nació para mantener el orden público en situaciones sociales de carácter extraordinario.

En este estado de cosas, la Ley de Protección Civil surgió como resultado del consenso parlamentario de los diferentes grupos políticos, representados en las Cortes, con la excepción del grupo vasco que interpuso un recurso de constitucionalidad; el recurso tardó casi cinco años en resolverse pero no provocó ninguna modificación al texto que originalmente se aprobó, aunque

⁷⁶ Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar. (Vigente hasta el 8 de diciembre de 2005).

ralentizó la implantación y desarrollo del nuevo Sistema Nacional de Protección Civil.

Esta Ley trata de establecer el marco institucional para poner en funcionamiento el sistema de protección civil en España. El documento tiene una gran trascendencia para el ordenamiento jurídico que posteriormente tendrá lugar en torno a este campo ya que define lo que se debe entender por protección civil⁷⁷. Vino a dar respuesta al ya aludido imperativo legal que la Constitución impone a los poderes públicos para garantizar el derecho a la vida y la integridad física de las personas;⁷⁸ y, como no podía ser de otra manera, se basa en los principios de unidad nacional y solidaridad territorial,⁷⁹ atiende a las exigencias de eficacia y coordinación administrativa⁸⁰. Debido a la magnitud y trascendencia de los valores que están en juego, esta Ley, utiliza las posibilidades que le da al Gobierno el artículo treinta de la Constitución en su apartado cuarto para señalar e imponer tanto a las administraciones como a los administrados, incluyendo organizaciones y empresas, los deberes y obligaciones que estime convenientes para hacer frente a las situaciones de emergencia⁸¹.

La gran diversidad de situaciones que pueden darse en una emergencia, la influencia que pueden tener en la alteración del orden social y el gran volumen de recursos a utilizar obligan a considerar la protección civil como un servicio público integrado en el área de la seguridad pública cuya competencia corresponde, en principio, a la Administración civil del Estado. No debe pensarse que ese servicio público trata de suplantar o ejercer directamente ciertos servicios públicos que puedan tener relación con él, muy al contrario, pretende actuar a través de procedimientos de ordenación, planificación, coordinación y dirección de los distintos servicios públicos para dar respuesta a la emergencia que se pretenda afrontar. Tampoco debe caerse en el error de pensar que el servicio público de protección civil se circunscribe a la simple coordinación administrativa; debido a las funciones que debe desarrollar y que mas adelante veremos, requiere una estructura operativa con mando único subordinada al Gobierno como órgano superior de dirección y coordinación de la protección civil, con la finalidad de diseñar los diferentes planes.

⁷⁷ La protección civil en la exposición de motivos de la Ley 2/95 se identifica doctrinalmente “como protección física de las personas y de los bienes, en situación de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe extraordinaria, en la que la seguridad y la vida de las personas pueden peligrar y sucumbir masivamente.”

⁷⁸ Artículo 15 de la Constitución (transcrito anteriormente).

⁷⁹ Artículo 2 de la Constitución (transcrito anteriormente).

⁸⁰ Artículo 103 de la Constitución (transcrito anteriormente).

⁸¹ Constitución Artículo 30. “ 4. Mediante ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.”

Uno de los puntos novedosos de esta Ley, es la gran importancia que le da a la autoprotección como primera medida para conseguir buenos resultados ante una emergencia, por ello recurre a la “Comprensión social y participación” de toda la ciudadanía⁸²; entiende que en los supuestos de emergencia que requieran la actuación de la protección civil, gran parte de la población afectada, al menos inicialmente, dependerá de sus propios medios,

⁸² “LA DEMANDA DE PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

La participación en el sistema de protección aparece condicionada especialmente por dos factores fuertemente relacionados entre sí: la motivación que tengan los sujetos para participar y las oportunidades que brindan las instituciones para hacerlo. El primero de estos factores podemos considerarlo como la demanda de participación en el sistema de protección. (...) Las fuentes que los sujetos consideran más adecuadas para conseguir una buena formación sobre cómo comportarse en caso de catástrofe o emergencia puede también ser un buen indicador de las demandas de participación en el sistema de protección que hacen los ciudadanos. Con ese fin, empezamos ubicando dónde sitúan preferentemente los sujetos la potencial fuente de tal formación en los dos estudios cuantitativos más recientes (Tabla 1.24). (...) Con gran diferencia, la fuente preferente de formación en este ámbito se ubica en un medio de comunicación masiva como es la televisión, medio preferido por el 70%, 61% y 55% de los ciudadanos, en los tres momentos recogidos. Parece que lo que pierde este medio entre 1997 y 2007 lo recogen otros medios de comunicación, como Internet, los libros o el cine (2007). Son sintomáticos otros cambios importantes como el descenso en la preferencia formativa de las asociaciones de vecinos y de ciudadanos voluntarios, que pasan de recoger el 9% y 10% de los encuestados en 1997 y 2006, respectivamente, al 5% en 2007. Este descenso podría interpretarse como cambio en la dirección de la preferencia hacia otras instituciones, como la Administración Pública o los centros especializados.

Tabla 1.24. ¿A través de qué medios cree Ud. que podría mejorarse la formación de los ciudadanos para afrontar situaciones de emergencia? (máximo dos respuestas) (comparación porcentajes 1997-2006-2007)

	Nov. 1997	Feb. 2006	Nov. 2007
De la televisión	69.6	60.8	54.9
De la radio	21.6	19.2	20.8
De periódicos y revistas	7.0	5.7	5.5
De la familia	3.1	3.6	2.7
De la escuela	34.9	27.8	26.1
De los centros de trabajo	9.1	12.5	12.7
De participación en simulacros	-	14.9	10.8
De asociaciones de vecinos y ciudadanos voluntarios (Cruz Roja, ecologistas, voluntariado social, ONGs, etc.)	9.4	10.4	4.6
Otros medios	1.4	1.9	.4
De la Administración Pública (Bomberos, Policía, Protección Civil, Ejército, etc.)	18.1	-	17.6
De centros de formación especializados	-	-	9.9
De Internet	-	-	4.4
De los libros	-	-	.7
Del cine	-	-	.2
N.S.	-	3.3	2.6
N.C.	1.4	0.6	.4
TOTAL (N)	(2487)	(2472)	(3468)

Fuente: CIS noviembre 1997, febrero 2006 y noviembre 2007

(RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Página 43).

con tal motivo insiste en que se debe establecer un sistema de acciones preventivas e informativas para que la población adquiriera conciencia de los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que debe utilizar.

Si hacemos un análisis somero de los puntos más señeros de este texto legal podremos decir lo siguiente:

1.-El capítulo primero, en su artículo primero, insta a los poderes públicos a la prevención y estudio de las situaciones de crisis; determina que la protección civil es un servicio público y marca las funciones a desarrollar en caso de guerra⁸³, funciones que son reflejo de los Protocolos Adicionales al Convenio de Ginebra de 1949⁸⁴. En el artículo dos, atribuye a la Administración Civil del Estado la competencia en materia de protección civil e implica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado así como a las Fuerzas Armadas para participar en las acciones de protección civil concretando su forma de intervenir. En el tercer artículo tratan los estados de alarma, excepción y sitio como situaciones en que la protección civil se someterá a lo que determina la Ley Orgánica 4/1981.

2.- El capítulo segundo se refiere a los deberes y obligaciones en materia de protección civil.

Obliga, en el artículo cuatro, a que todos los ciudadanos colaboren, de forma personal y material, cuando la situación lo requiera; dice que están especialmente obligados a colaborar ciertos colectivos, como es el caso de los parados con subsidio de desempleo y personas sometidas al régimen de prestación social sustitutoria del servicio militar, o a los denominados excedentes del contingente militar; estos dos últimos casos no se dan en la actualidad por no existir el Servicio Militar Obligatorio. También se destaca que los centros docentes deben desarrollar una importante labor para formar a los ciudadanos en materia de protección civil, mediante el fomento de la sensibilización sus

⁸³ “Sin perjuicio de lo que dispongan las leyes especiales, la protección civil en caso de guerra, tendrá por objeto: La autoprotección. El servicio de alarma. Los refugios. La evacuación, dispersión y albergue. El socorro, rescate y salvamento. La asistencia sanitaria y social. Rehabilitación de servicios públicos esenciales.”

⁸⁴ “Norma fundamental. A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares”. Artículo 48 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 8 de junio de 1977.

alumnos. En el punto cinco, se considera a los servicios, tanto públicos como privados, de vigilancia, protección y lucha contra incendios como colaboradores en el campo de la protección civil. Los puntos tres y seis, de este artículo cuarto, tienen una especial significación para el trabajo que nos ocupa; en el tres, se insta a los poderes públicos a llevar a cabo las correspondientes campañas institucionales de publicidad y de comunicación para que la población se encuentre adecuadamente “sensibilizada” ante posibles emergencias, al mismo tiempo, en el punto seis, se determina que los Medios de Comunicación Social están obligados a colaborar en la difusión de Información Pública y datos relacionados con las situaciones de emergencia, cuando sean requeridos por las Autoridades⁸⁵. Tampoco olvida, este artículo cuarto, la obligación que tienen los particulares de prestar sus bienes en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, con la posibilidad y el derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios que se les ocasionare⁸⁶. De estos dos puntos hablaremos cuando lleguemos a analizar la evolución legislativa que ha tenido la Información Pública en el campo de la protección civil y la emergencia.

En los artículos quinto y sexto, por primera vez, de forma explícita y contundente se obliga, a los titulares de centros, establecimientos, así como a cualquier tipo de entidades que realicen actividades potencialmente peligrosas, a ser los primeros responsables en lo que toca a la adopción de medidas preventivas y de seguridad, obligándoles a disponer de un sistema de autoprotección con recursos propios, según se determine en un Plan de Emergencia aprobado por la Autoridad competente, para afrontar las posibles actuaciones en caso de alarma.

En el artículo siete, este capítulo dedicado a los deberes y obligaciones, trata de forma concreta y explícita las relaciones del Estado con la Cruz Roja y Organizaciones no Gubernamentales que se dedican a trabajar en este campo.

⁸⁵ “Artículo cuatro. (...) 3. Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población a cerca de las responsabilidades públicas en materia de protección civil.

Asimismo, los centros de enseñanza desarrollarán, entre los alumnos, actividades que se encaminen al logro de los fines expuestos en el apartado anterior. Dichas actividades no tendrán la configuración de áreas de conocimiento, ni se computarán a efectos de valoración académica. (...) 6. En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones”. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

⁸⁶ *Se sigue la pauta marcada por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, B.O.E. 351 de 17 de diciembre de 1954.*

3.-El capítulo tercero de la Ley de Protección Civil está dedicado a la planificación ante emergencias, determina que tanto los Planes Territoriales como los Especiales serán elaborados por las distintas Administraciones Públicas de acuerdo a una Norma Básica de Protección Civil, esta norma sería aprobada por el Gobierno a propuesta del Ministerio del Interior contando con un informe previo emitido por la Comisión Nacional de Protección Civil⁸⁷, las peculiaridades de cada uno de los referidos planes serán estudiados con posterioridad.

4.-El capítulo cuarto con un único artículo, el catorce, se implica directamente con las actuaciones preventivas; en ninguna de ellas se señala a la Información Pública como instrumento para la consecución de las mismas⁸⁸, con posterioridad se tratará este asunto. De cualquier forma, este artículo deja patente el amplísimo campo en el que se mueve la protección civil así como la influencia que debe ejercer en todos los ámbitos de la sociedad

5.-El capítulo quinto se dedica a pormenorizar todo lo referente a la dirección y a la coordinación en esta materia, dejando meridianamente claro que el Gobierno de la Nación es el órgano superior encargado de dirigir y coordinar la protección civil, siendo el Ministro del Interior la

⁸⁷ *La Comisión Nacional de Protección Civil es un órgano colegiado creado para coordinar la protección civil en los distintos ámbitos de la Administración. Está formada por representantes de la Administración del Estado, de cada una de las Comunidades Autónomas y las Comisiones de Protección Civil de las Comunidades Autónomas. A su vez las comisiones existentes en las Comunidades Autónomas están formadas por representantes de la Administración del Estado, de la respectiva Comunidad Autónoma y de las Entidades Locales que forman parte de su territorio respectivo.*

⁸⁸ Las actuaciones preventivas a que se refiere el artículo eran las siguientes:

“A) La realización de pruebas o simulacros de prevención de riesgos y calamidades públicas.

B) La promoción y control de la autoprotección corporativa y ciudadana. C) Asegurar la instalación, organización y mantenimiento de servicios de prevención y extinción de incendios y salvamento.

D) Promover, organizar y mantener la formación del personal de los servicios relacionados con la protección civil y, en especial, de mandos y componentes de los servicios de prevención y de extinción de incendios y salvamento.

E) La promoción y apoyo de la vinculación voluntaria y desinteresada de los ciudadanos a la protección civil, a través de organizaciones que se orientarán, principalmente, a la prevención de situaciones de emergencia que puedan afectarlos en el hogar familiar, edificios para uso residencial y privado, manzanas, barrios y distritos urbanos, así como el control de dichas situaciones, con carácter previo a la actuación de los servicios de protección civil o en colaboración con los mismos.

F) Asegurar el cumplimiento de la normativa vigente en materia de prevención de riesgos, mediante el ejercicio de las correspondientes facultades de inspección y sanción, en el ámbito de sus competencias.”

autoridad de mayor rango en esta materia; todo ello en consonancia con las obligaciones y las funciones que corresponden a los Presidentes de las Comunidades Autónomas y a las Entidades Locales. En este mismo capítulo se trata sobre la elaboración de un Catálogo Nacional de Recursos Movilizables, la coordinación con los posibles apoyos interministeriales y las diferentes competencias de las distintas comisiones de Protección Civil.

6-.Las infracciones y sanciones se determinan en el capítulo sexto; y por último, en las disposiciones finales, entre otras cosas, se fija la creación de la Red de Alarma Nacional en coordinación con el Ministerio de Defensa.

1.4.3.4. Real Decreto 1378/1985 sobre medidas provisionales para la actuación en situación de emergencia

La necesidad de adoptar ciertas medidas de carácter urgente hasta que fuese aprobada la Norma Básica de Protección Civil, así como la homologación de los planes Territoriales y Especiales, obligaron al Gobierno a aprobar este Real Decreto el día uno de agosto en base a la Disposición Transitoria de la Ley de Protección Civil.

Aunque finalmente, con fecha 24 de abril de 1992, se aprobó la Norma Básica de Protección Civil, este texto legal, mantiene plenamente su vigencia y aplicación en aquellas zonas en las que no se ha desarrollado el sistema de protección civil ya que, para tales casos, la Administración del Estado asume las competencias junto con el resto de Administraciones Públicas⁸⁹. No obstante, en este Real Decreto, se determina que se deberá observar lo marcado en los planes territoriales y especiales de Protección Civil que se hubiesen aprobado con anterioridad a su publicación por los Ayuntamientos y los Gobiernos Civiles, hoy Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

La promulgación de este Real Decreto determinaba, en los diez artículos que lo componen, las actuaciones que se debían realizar para contribuir a evitar los daños en situaciones de emergencia⁹⁰, competencias⁹¹, operatividad,

89 "Programación coordinada y armonización de actuación.1 Hasta la promulgación de la norma básica a que hace referencia el artículo 8 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, y la homologación de los planes a que se refieren los artículos 10 y 11 de la misma, las actuaciones de prevención y control de emergencias se llevarán a cabo de acuerdo con las previsiones contenidas en los planes territoriales y especiales de protección civil, confeccionados anteriormente por los Ayuntamientos y los Gobiernos Civiles; o de acuerdo con las disposiciones que en cada caso adopten los órganos o autoridades competentes...." (Artículo 4. del R.D. 1387/1985)

90 "Sin perjuicio de las funciones previstas en la Ley 2/1985, de 21 de enero, corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y

programación coordinada y armonización en las actuaciones⁹², dirección⁹³, recursos a emplear⁹⁴, actuaciones operativas⁹⁵, unificación en el mando⁹⁶,

reducir los daños causados por las situaciones de emergencia, mediante: La articulación de un sistema de transmisiones que garantice las comunicaciones entre servicios y autoridades La información a la población. La protección en la zona siniestrada de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados. El rescate y salvamento de personas y bienes. La asistencia sanitaria a las víctimas. La atención social a los damnificados. La rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales. (Artículo 2. del R.D. 1387/1985).

⁹¹ *“1 De conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, la competencia en la materia corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en la misma, a las demás Administraciones públicas. 2 La actuación en materia de protección civil corresponderá a las entidades que seguidamente se enumeran cuando sus recursos y servicios sean inicialmente suficientes para hacer frente a la respectiva emergencia....” (Artículo 3 del R.D. 1387/1985)*

Las entidades a las que se aluden en este artículo son: El municipio, entidades supramunicipales o insulares, la provincia, las Comunidades Autónomas y el Estado. Se debe destacar que el Ministro del Interior es asistido por la Comisión Nacional de Protección Civil y la Dirección General de Protección Civil.

⁹² *Programación coordinada y armonización de actuación...”...La programación de las actuaciones coordinadas de las distintas Administraciones públicas, relacionadas con la protección civil, se realizará, siempre que sea posible, en el marco de la Comisión Nacional de Protección Civil y de la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma respectiva, sin perjuicio de las relaciones directas entre los órganos de las mismas cuando lo requieran situaciones extraordinarias...” (Artículo 4. Del R.D. 1387/1985).*

⁹³ *“La dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la protección civil, en situaciones de emergencia, corresponderá: A los Alcaldes, siempre que la emergencia no rebase el respectivo término municipal. A los Gobernadores Civiles o Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas uniprovinciales. A los Delegados del Gobierno, al Ministro del Interior o a la persona que, en su caso, designe el Gobierno” (Artículo 5. del R.D. 1387/1985).*

⁹⁴ *Artículo 6. En este artículo se autoriza a utilizar tanto los medios públicos como los privados, se prevé la requisita de medios así como la movilización de recursos oficiales y particulares. Para el empleo de bienes privados se tendrá en cuenta también el principio de proporcionalidad entre la necesidad que se pretende atender y el medio que se considere adecuado para ello. Se agiliza la indemnización a particulares que como consecuencia de estas actuaciones, sufran perjuicios en sus bienes de acuerdo con lo dispuesto en las leyes “Los diversos servicios de la Administración del Estado y de los Organismos Autónomos, al amparo de lo dispuesto en los artículos 27 de la Ley de Contratos del Estado, y 391 de su Reglamento, expedirán los libramientos que procedan, con base exclusiva en la orden de la autoridad competente, notificada al Consejo de Ministros y completada, siempre que sea posible, con los documentos que permitan la determinación del gasto correspondiente.” (R.D. 1387/1985).*

⁹⁵ *Artículo 7 Actuaciones operativas. En este artículo se determinan las actuaciones básicas a realizar así como el personal encargado de llevarla a cabo “Los servicios contra incendios y de salvamento: el ataque del siniestro, así como el rescate y salvamento de las víctimas. Los servicios sanitarios: la adopción de las medidas necesarias para asegurar la recepción, en el lugar asignado en la zona del siniestro, de las víctimas rescatadas por los servicios antes citados; la prestación de primeros auxilios; la clasificación de heridos y su traslado a centros hospitalarios idóneos, y cuantas medidas sean necesarias de acuerdo con la situación a la que se atienda. Los servicios sociales: el socorro asistencias a los damnificados y su traslado a centros de albergue ocasional. Los servicios de seguridad: el cerramiento de la zona*

directrices a seguir con respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁹⁷ así como con las Fuerzas Armadas⁹⁸. Se contempla la posibilidad de que las Corporaciones Locales desarrollen las actividades relacionadas con la Protección Civil mediante la correspondiente Comisión Local de Protección Civil; a esta Comisión se le otorga la potestad de autoorganización atribuida en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, pudiéndosele incorporar representantes de la Administración del Estado y el personal cualificado oportuno perteneciente a la misma.

1.4.3.5. Jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional

La jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional en materia de protección civil es la consecuencia de la aprobación por parte del Gobierno Vasco del Decreto 34/84, de 8 de marzo, por el que se crean los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) y del Acuerdo de Consejo del Ministros por

siniestrada; la ordenación de la misma en función de las misiones correspondientes a cada servicio; el control y ordenación de accesos y salidas; el mantenimiento del orden y de la seguridad interior; la vigilancia y ordenación del tráfico en las vías de comunicación adyacentes para facilitar la accesibilidad de los medios de intervención y de socorro; la evacuación de personas, de bienes en peligro o de víctimas. Servicios técnicos: la aplicación de las técnicas correspondientes para la mejor operatividad de las acciones y para la rehabilitación inmediata de los servicios públicos esenciales. Entidades colaboradoras o particulares: las actividades previstas en las normas estatutarias respectivas y las correspondientes a la profesión de los particulares que se correspondan con las previsiones de los planes....” (R.D. 1387/1985).

⁹⁶ Artículo 8. Mando único. En este artículo se dice que en tanto no se provea a la designación del mando único corresponderá la dirección de las operacional al alcalde del municipio cuyo término haya sido afectado; también se determina la forma de atribuir el mando único “ será atribuido a la autoridad o persona más idónea en cada caso -por las competencias que tengan atribuidas, la proximidad territorial al siniestro, la especialidad de su preparación en relación con las características del mismo y sus posibilidades de disponer con mayor facilidad de medios para realizar la coordinación- sobre la que recaerá la responsabilidad de la dirección inmediata del conjunto de las operaciones emprendidas. El mando único podrá ser asumido por el Gobernador Civil o por el Delegado del Gobierno, cuando en la intervención en la zona siniestrada concurren medios del Estado y de las demás Administraciones públicas y lo aconsejen las características de una determinada emergencia o la evolución de la misma....” (R.D. 1387/1985).

⁹⁷ Artículo 9. Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este artículo se señalan someramente los protocolos a seguir para conseguir la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado., así como la forma de dirigirlas “.-Las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como de las policías autónomas y locales actuarán, en todo caso, dirigidas por mandos naturales en el cumplimiento de las misiones que les correspondan.” (R.D. 1387/1985).

⁹⁸ Artículo 10. Fuerzas Armadas. A semejanza con el artículo 9 en este también se señalan los protocolos a seguir en los casos de tener que requerir la colaboración de las Fuerzas Armadas así como la forma de dirigirlas “Las unidades de las Fuerzas Armadas, que actuarán, en todo caso, encuadradas y dirigidas por sus mandos naturales, colaborarán, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1125/1976, de 8 de abril, sobre colaboración de las autoridades militares con las gubernativas en estados de normalidad y excepción.” (R.D. 1387/1985).

el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Estas dos disposiciones legales motivaron el nacimiento de las Sentencias 123/84 de 18 de diciembre y la 133/90 de 19 de Julio; en ellas se trata de determinar las competencias de las distintas administraciones del Estado en esta materia. La polémica surge como consecuencia del ordenamiento jurídico que se desprende de la Constitución de 1978 y del influyente ambiente político del momento a la hora de interpretar ciertos preceptos constitucionales en este ámbito. Pasemos a estudiarlos.

1.4.3.6. Sentencia del Tribunal Constitucional 123/84 de 18 de diciembre

En esta sentencia se resuelve el conflicto que se planteó al aprobar el Gobierno Vasco el Decreto 34/84, de 8 de marzo, por el que se crean los Centros de Coordinación Operativa (CECOP) con la finalidad de: *“procurar la organización y coordinación de las actividades de aquellos organismos o entidades de naturaleza pública o privada, actuantes en el ámbito de cada Territorio Histórico, cuyos servicios sea necesario requerir en caso de incidente o emergencia para la seguridad de las personas, sus bienes y derechos.”*⁹⁹

Se promueve conflicto positivo de competencia, previo requerimiento al Gobierno Vasco, por entender el Gobierno Central que la protección civil desborda y sobrepasa el concepto de seguridad pública y por lo tanto el Estado debe tener competencia exclusiva en tal materia; este criterio se basa en el artículo 149, puntos 1.4 y 1.29 de la Constitución¹⁰⁰, en correlación con artículo 21 de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, en la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar¹⁰¹.

La postura opuesta era la mantenida por el Gobierno Vasco ya que su criterio era que la interpretación del Gobierno del Estado sobre artículo 149.1.29 de la Constitución no era correcta, argumentando que el precepto señalado permite conocer de esta competencia a esa Comunidad.

De los fundamentos jurídicos expuestos en este caso por el Tribunal Constitucional se pueden sacar las siguientes conclusiones:

⁹⁹ Artículo 2 del Decreto 34/1983 de 8 de Marzo de creación de los centros de coordinación operativa. (BOPV 1983037 de 29 de marzo de 1983).

¹⁰⁰ Artículo 149.1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: (...).4.ª Defensa y Fuerzas Armadas. () 29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. (Constitución Española)

¹⁰¹ Artículo 21. La defensa civil es la disposición permanente de todos los recursos humanos y materiales no propiamente militares al servicio de la Defensa Nacional, y también en la lucha contra todo tipo de catástrofes extraordinarias. Una Ley de defensa civil regulará sus condiciones, organización y funcionamiento.

El primer punto de desencuentro entre las dos administraciones es producto de la vaguedad de los términos empleados por el Decreto 34/1983 de 8 de marzo, del Departamento de Interior del País Vasco, y de las funciones que les encomienda a los denominados Centros de Coordinación Operativa¹⁰². De las funciones que se les asigna se puede afirmar que el campo de actuación de estos centros, entra de lleno en la órbita de lo que modernamente se denomina con el nombre de “protección civil”¹⁰³. Aunque la organización de

¹⁰² *“El objetivo perseguido con la puesta en funcionamiento de los Centros de Coordinación Operativa es la instauración de un servicio que, dependiente del Departamento de Interior, aglutine de forma racional las actividades de los entes y organizaciones de carácter público o privado cuya actividad esté, directa o indirectamente, relacionada con la prevención, atención, socorro, seguridad y asistencia técnica o profesional a las personas y sus bienes en situaciones de emergencia, sea cual fuese la naturaleza del hecho originador de la misma y su evaluación cuantitativa y cualitativa.*

Los organismos creados ofrecerán un soporte de comunicación y documentación, además de un sistema de coordinación de los mismos, compatibilizándolos en busca de una mayor eficacia y rentabilidad.” Preámbulo del Decreto 34/1983 de 8 de Marzo de creación de los centros de coordinación operativa. BOPV 1983037 de 29 de marzo de 1983.

Por otra parte se debe tener en cuenta que *“Un Centro de Coordinación Operativa es fundamentalmente un Centro de Comunicaciones; un sistema de alarma centralizada dotado de un equipo de ordenadores. Sirve para recibir llamadas de auxilio y transmitir las a los órganos competentes, coordinando su actividad mediante el suministro de informaciones. Comprueba cómo se han movilizado los medios disponibles y sigue la operación hasta el final. El objetivo que se persigue con estos Centros es evitar el desconcierto que acompaña a los accidentes; el despliegue excesivo de fuerzas y la reiteración de avisos. Sirve para indicar los Centros hospitalarios disponibles, evaluando su distancia y advirtiéndolo de forma previa la llegada de los heridos. De todo ello resulta que los Centros de Coordinación Operativa tienen un carácter meramente instrumental. En ningún suponen una modificación del sistema ordinario de competencias establecido...”* Punto 3-c de los Antecedentes de la ya referida Sentencia del Tribunal Constitucional 123/84 de 18 de diciembre. BOE de 11 de enero de 1985.

¹⁰³ *“TÍTULO PRIMERO BASES DOCTRINALES. Artículo primero.-constituye la «Protección Civil» el conjunto de acciones encaminadas a evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por los ataques realizados con toda clase de medios de agresión en la guerra y, también, por los elementos naturales o extraordinarios en tiempo de paz cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hacen alcanzar el carácter de calamidad pública. Tanto en paz como en guerra habrá misiones que cumplir para la «Protección Civil»; su actuación es, pues, continua y permanente. Misiones que comprenderán lo mismo el estudio y la prevención de los peligros y perjuicios posibles como la lucha contra éstos, con el apoyo y colaboración de la Guardia Civil, ya que por imperativo de sus Reglamentos es misión permanente de las fuerzas de este Cuerpo. Artículo segundo.-La «Protección Civil», como su nombre indica, es un servicio civil nacional cuyas acciones a favor de la población y bienes de todo orden completan el cuadro de esfuerzos, en beneficio y salvaguarda de la nación que llevan a cabo las Fuerzas Armadas. Es por ello un elemento de la defensa nacional y como tal deberá actuar, coordinadamente con los tres Ejércitos y las fuerzas de Orden Público.*

Artículo tercero.-La «Protección Civil» no comprende misiones de combate, ni aunque sean pasivas o de defensa. No ejecuta acciones violentas en contra de personas o cosas. Su lucha en paz como en guerra. es sólo contra los elementos desbordados y los efectos dañinos para la población civil y la riqueza nacional de los grandes agresivos guerreros.

los servicios de protección civil en la legislación anterior a 1975 se le encomendaba a las Fuerzas Armadas y a lo que hoy en día se conoce con el termino de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, con el tiempo, este tipo de servicios, se han ido atribuyendo al Ministerio de Interior así como a diversos departamentos ministeriales¹⁰⁴. Desde que estos servicios recibieron una configuración jurídica se fijó la obligatoriedad de colaborar, por parte de todos los afectados, con la puesta en juego de todos los medios y recursos disponibles en cada escalón de la Administración, pudiéndose llegar a adquirir un carácter nacional, dependiendo de la magnitud de la calamidad.

En este orden de cosas la sentencia que nos ocupa reconoce que tanto las administraciones locales como las autonómicas tienen competencias en materia de protección civil, sobre todo en lo que atañe a la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades, así como en la dirección de los servicios propios de cada administración en el caso de que tengan que hacer frente a situaciones catastróficas o de emergencia. También se debe considerar que los llamados «Centros de Cooperación Operativa» en el Decreto 34/1983 se insertan plenamente en el campo de la protección civil, entendida como “acción dirigida a la prevención de riesgos y catástrofes y a la

Artículo cuarto.-La magnitud de los peligros y daños producidos hoy día por los siniestros y su gran frecuencia imponen, para evitarlos o aminorarlos, la suma de todos los medios y recursos posibles y la colaboración de cuantos se ven afectados por aquellos males o tienen entre sus misiones la de proteger a personas y bienes.

Están obligados a ejercer la «Protección Civil»: El Estado, de un modo general, por su propia condición y naturaleza; las Autoridades y corporaciones Provinciales y Municipales en el ámbito de sus competencias respectivas, no sólo por las consideraciones que se acaban de hacer, sino porque ya les había sido impuesta tal obligación por sus disposiciones constitutivas: Reglamento Provincial de Gobiernos Civiles (artículo siete, número uno, y diecisiete, números uno y cuatro) para las primeras, y Ley de Régimen Local (artículo ciento uno, apartado h), para los segundos.

La función protectora de la población y bienes ha alcanzado carácter nacional, según se define en el artículo segundo, sin perder su condición típicamente provincial y municipal.

Artículo quinto.- Al Estado corresponde, en materia de «protección Civil», a través del Centro directivo que en este Decreto se regula, la dirección del conjunto, coordinación de actuaciones formulación de doctrinas y reglamentaciones de todo orden. Para ello habrá de crear el instrumento adecuado con organización y personal técnico conveniente, que atienda tanto a las necesidades del Estado en el cumplimiento de sus misiones ya citadas como a la de las Autoridades Provinciales y Municipales encargadas de la ejecución de los cometidos de «Protección Civil», dentro del territorio atribuido a su competencia”. Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil.

¹⁰⁴ Esta sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, en su punto 2 de los Fundamentos jurídicos se dice: “La normativa que los regula contempla una serie de situaciones de emergencia, de extraordinaria heterogeneidad, y busca, por una parte, llevar a cabo estudios y actividades de prevención de los riesgos y, por otra parte, poner al servicio de la defensa frente a las calamidades públicas o de las catástrofes extraordinarias, que surgen en la vida de una comunidad, los recursos y los medios humanos y materiales necesarios para evitar o aminorar los daños.”

minoración de sus consecuencias”, por ello, esta sentencia entiende que la norma ya referida es “constitucionalmente legítima y no viola el sistema de distribución de competencias establecido por la Constitución y por los Estatutos.”¹⁰⁵ Por otra parte en esta sentencia también se dice que pese a que ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía del País Vasco se utiliza de forma concreta la expresión “protección civil”, no puede llegarse a la conclusión de que sea una competencia residual que por aplicación del artículo 149.3¹⁰⁶ de la Constitución, corresponda de forma automática al Estado, pues el reparto de competencias puede llevarse a cabo mediante criterios interpretativos ordinarios.

Otro punto importante de esta sentencia es el desarrollado en el número cuatro de los fundamentos jurídicos, en el cual se determina que la materia objeto de la discusión se debe englobar en el concepto de seguridad pública según se prevé en el artículo 149.1.29 de la Constitución¹⁰⁷ debiéndose entender tal concepto como “el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano”, en correlación con el artículo 148.1.22 de la Constitución¹⁰⁸ sobre competencias en materia de vigilancia y protección de edificios y demás facultades relacionadas con las policías locales. Resulta así que en la materia de la protección civil se producen materias concurrentes cuya distribución se debe diseñar.

El fundamento jurídico quinto es primordial a la hora de analizar esta decisión judicial ya que en él se dice: *“El reconocimiento que en los apartados anteriores se ha hecho de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego. En realidad, la Comunidad Autónoma del País Vasco no discute esta subordinación, que se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la*

¹⁰⁵ Punto 3 de los Fundamentos Jurídicos de la sentencia 123/1984 del TC.

¹⁰⁶ Artículo 149 3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

¹⁰⁷ Artículo 149. 1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:..29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

¹⁰⁸ Artículo 148 1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Ley 4/1981, de 1 de junio, y los estados de alarma, de excepción y de sitio por ella previstos, pero que deberá producirse igualmente en aquellos casos en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan, por consiguiente, la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional. A este tipo de limitación debe someterse de manera muy especial el artículo 8º del Decreto, que prevé sin distinción alguna la coordinación de todas las fuerzas actuantes bajo la dirección del Consejero del Interior o de la persona en quien éste delegue". De esta forma se trata de delimita el ámbito de actuación así como las competencias de cada una de las administraciones.

En el fundamento sexto se admite, en términos generales, el que se pueda imponer a entidades de carácter público no directamente dependientes de la Comunidad Autónoma, englobadas en la Administración General del Estado o en las Administraciones Locales, incluso a entidades privadas, ciertos deberes de colaboración, siempre y cuando se atengan, estos deberes, al suministro de información; entendiendo como límite de esta colaboración el que no se afecte a elementos característicos de la estructura o del funcionamiento de los órganos o empresas implicadas.

Por último es de destacar que , en el fundamento siete, se dice de forma nítida que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del estado no tienen un deber directo respecto a los Centros de Coordinación; también se hace la salvedad, en el fundamento ocho, sobre las facultades del Delegado del Gobierno diciendo que *"no sólo le compete dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino coordinar tal Administración con la Administración propia de la Comunidad, de suerte que la coordinación, en materia de protección civil, de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con los de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno con la Comunidad Autónoma."* Esta puntualización evita las posibles dudas que pudieran surgir ante las iniciativas que pueda tomar el Delegado del Gobierno, pues reafirma su autoridad en esta materia.

1.4.3.7. Sentencia 133/1990 de 19 de Julio

Esta sentencia resuelve el recurso de inconstitucionalidad, núm. 355/85, promovido por el Gobierno Vasco, contra la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, y el conflicto positivo de competencia, acumulado al recurso anterior, núm. 1694/89, también promovido por el Gobierno Vasco, frente a determinados anexos de la Orden de 29 de marzo de 1989, por la que se

dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear.

El fallo de la sentencia fue el siguiente:

“1º. Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del País Vasco frente a la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, y, en su virtud, declarar que el inciso «deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma» del art. 10.1, párrafo tercero¹⁰⁹, sólo será aplicable supletoriamente en la Comunidad Autónoma del País Vasco, en defecto de norma autonómica, en los términos del fundamento jurídico 10¹¹⁰.

2º. Desestimar el recurso en todo lo demás.

3º. Desestimar en su totalidad el conflicto de competencias 1694/89, frente a la Orden de 29 de marzo de 1989, declarando que pertenece al Estado la competencia controvertida.”

¹⁰⁹ Artículo diez.

1. Los planes municipales se aprobarán por las correspondientes Corporaciones Locales, se integraran, en su caso, en los planes supramunicipales, insulares o provinciales, y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la Comunidad Autónoma.

Los planes supramunicipales, insulares y provinciales se aprobarán por el órgano competente de la entidad local correspondiente, se integrarán en los planes de la Comunidad Autónoma y deberán ser homologados por la Comisión de Protección Civil de la misma.

Los planes de Comunidad Autónoma deberán ser aprobados por el Consejo de Gobierno de la misma y deberán ser homologados por la Comisión Nacional de Protección Civil.

¹¹⁰ La parte del fundamento jurídico 10 a que se hace referencia dice lo siguiente: “Estas mismas consideraciones sobre el alcance de la facultad de homologación de la Comisión Nacional de Protección Civil deben ser extendidas a los Planes Especiales por sectores de actividad que no excedan el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (art. 11, párrafo 2.º), pues es uno mismo el supuesto de hecho y la razón de decidir. No obstante, en lo que atañe a la atribución al Consejo de Gobierno de cada Comunidad Autónoma de la facultad de aprobación del Plan de la misma (art. 10.1, párrafo 3), ha de estimarse correcta la impugnación que se efectúa, ya que corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco determinar (en virtud de la cláusula 2 del art. 10 de su Estatuto de Autonomía) cuál sea el órgano autonómico competente para tal aprobación; si bien ha de señalarse que, en cuanto facultad típicamente ejecutiva, se hace difícil la posibilidad de una solución diversa y alternativa. Por consiguiente, sólo resulta aplicable supletoriamente, en virtud del art. 149.3 de la Constitución, a la Comunidad Autónoma del País Vasco la previsión del art. 10.1, párrafo 3, en cuanto especifica que sea el Consejo de Gobierno quien haya de aprobar el Plan Territorial de Comunidad Autónoma; sin que proceda declarar su inconstitucionalidad y consecuente nulidad, ya que, según la distribución competencial efectuada por los Estatutos de otras Comunidades Autónomas, pudiera resultar respecto a ellas adecuada a tal distribución y, por tanto, aplicable en el correspondiente ámbito territorial.”

Las consecuencias de esta sentencia se pueden resumir en los siguientes puntos:

1º Ciertas competencias, en materia de protección civil, son concurrente y no excluyentes entre las distintas administraciones (Estado y Comunidades Autónomas). Los límites en estas competencias vienen determinados por la naturaleza de la situación de emergencia, la capacidad de respuesta de la administración implicada, de los recursos y servicios a movilizar (si pertenecen a la administración implicada, o no) y, el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, fuera del cual no se pueden ejercer.

2º La competencia en todo lo referente al riesgo nuclear, queda dentro del ámbito estatal, dada la dificultad de que un accidente nuclear no se salga de las limitaciones expuestas en el punto anterior, con lo cual el interés nacional se podría ver afectado al adquirir el accidente dimensiones, cuando menos, supraautonómicas y por lo general con consecuencias catastróficas. Esta decisión, muy posiblemente, se fundamentó en el accidente de la central nuclear de Chernóbil, en el que se pondría de manifiesto que el grado de control y de competencias por parte del Estado, en estos casos, debe ser total.

3º En el Fundamento Jurídico número seis, se determina que las competencias autonómicas, aun cuando estén reconocidas con nitidez, tienen ciertos límites derivados *“de la existencia de un posible interés nacional o supraautonómico que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia: Bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento (afectando a varias Comunidades Autónomas) o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones Públicas afectadas, y una aportación de recursos de nivel supraautonómico”*.

Todo lo señalado se apoya en la *“política de seguridad pública que la Constitución reserva a la competencia estatal en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia, o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supra autonómico.”*

1.4.3.8. Conclusiones sobre la jurisprudencia del TC.

Tras el somero recorrido que se ha realizado por las dos sentencias citadas anteriormente, no es ocioso traer a colación que, a través de la historia de España, el concepto de protección civil ha sido considerado en la legislación unas veces dentro del campo que amparaba la “Defensa Nacional”, como

ocurrió en tiempo de la Segunda República¹¹¹; durante la dictadura fue encuadrada, en el año 1943¹¹², dentro del ámbito de “Orden Público” y en 1968 nuevamente en el campo de la Defensa Nacional¹¹³. En la actualidad, y como consecuencia de las sentencias que nos ocupan, ha vuelto al ámbito de la seguridad pública.

A modo de conclusión de cuanto antecede se puede afirmar que el Tribunal Constitucional perdió una ocasión inmejorable para evitar de forma clara las controversias surgidas posteriormente en casos tan llamativos, como el desastre ocasionado por el petrolero “Prestige”, los atentados del 11 de marzo de 2004¹¹⁴, o los once muertos habidos en un incendio en Guadalajara durante el verano de 2005. Controversias causadas por la profusa, confusa y difusa legislación que se ha ido tejiendo en torno a la distribución de competencias entre las distintas administraciones. Si bien es cierto que la sentencia 123/84 es consecuencia de un conflicto positivo de competencia entre el Gobierno Vasco y el Estado, no es menos cierto que en esta ocasión se podía haber cuestionado la constitucionalidad de una Ley para enmarcar la protección civil dentro del término Defensa Nacional; con ello se hubiese podido evitar el rosario de leyes que enmarañan este campo. Por otra parte, si se tiene en cuenta el ambiente terrorista internacional que se ha creado últimamente y la dificultad de discernir, en un primer momento, el origen y tipo de catástrofe en los atentados terroristas, no es de descartar el que se estudie la forma legal de volver encuadrar, la protección civil, dentro del campo de la Defensa Nacional.

También se podría reprochar al Tribunal Constitucional que este era el momento de optar por soluciones generales y no limitadas a la Comunidad

¹¹¹ *Decreto de ocho de agosto de mil novecientos treinta y cinco, por el que se constituye bajo la Presidencia del Consejo de Ministros un Comité Nacional para la defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos.*

¹¹² *Organizando la Defensa Pasiva Nacional. Veintitrés de enero de mil novecientos cuarenta y uno.*

¹¹³ *Según se dispuso en el ya referido Artículo 2, de las Bases Doctrinales del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil).*

¹¹⁴ *No se piense que en los atentados señalados la reacción del sistema nacional de protección civil fue buena. Estuvo cargada de improvisación, Madrid quedó colapsado, los heridos fueron atendidos correctamente debido a la gran infraestructura sanitaria de la ciudad y a la ayuda de la ciudadanía; pero lo que no se debe perder de vista es que con los damnificados, los partidos políticos han tenido caldo de cultivo para presentarse ante la Opinión Pública como lo que no han sido, ya que la protección a los damnificados (reconstrucción) debía haber sido automática y sus cauces debían haberse establecido con anterioridad pues desde que vieron la luz las leyes que estamos tratando ha transcurrido un tiempo más que prudencial para haber legislado lo conveniente al respecto a nivel nacional. Sobre todo si se tiene en cuenta que en España se viene padeciendo el fenómeno terrorista desde antes del nacimiento de la Democracia.*

que promovió el conflicto y recurrió la constitucionalidad de la Ley. La sentencia 133/90, a pesar de contener alusiones de carácter general a otras soluciones autonómicas, no determina con precisión la delimitación de competencias; la solución adoptada en la Sentencia 133/90, reconoce en el marco la catástrofe las competencias a ciertas comunidades no ocurriendo lo mismo, ante la ausencia de regulación, para las demás. El fruto obtenido, en función de la citada jurisprudencia constitucional, es la creación de nuevos problemas de tipo legal y sobre todo de índole político.

Los problemas de tipo legal aludidos se desprenden de las diferentes formas de acceso a la autonomía de las distintas comunidades, ya que la existencia de diversos regímenes ha provocado las siguientes distorsiones:

1º. En las Comunidades cuyos Estatutos tienen competencias en materia de protección civil según la interpretación del Tribunal Supremo, País Vasco y Cataluña (artículos 17 y 13, de sus respectivos Estatutos); son las que tienen mejor definido el sistema de protección civil puesto que se complementa con las soluciones constitucionales ya señaladas. Las normativas de las dos Comunidades son muy parecidas, quedando reservada la dirección del Estado en los casos ya señalados. Pero el determinar que una emergencia debe ser calificada con el tan aludido término de “interés nacional” no es fácil ya que es un término jurídico carente de concreción como se ha demostrado en casi todas las catástrofes ocurridas desde entonces y en particular en las tres señaladas anteriormente.

2º. Las Comunidades que tenían previsto la creación de Policías Autónomas, no contenían en sus Estatutos referencia alguna a las competencias de estas policías; este hecho impide que les sea de aplicación las soluciones previstas en las sentencias que hemos visto. En estos casos las competencias en protección civil no van a derivarse directamente de la Constitución sino del desarrollo del artículo 149.1.29 de la Constitución, por el que se creen las Policías Autonómicas, y tendrán las competencias asignadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado¹¹⁵.

¹¹⁵ La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (BOE nº 63 de 14 de marzo de 1986), autoriza la creación de Policías en las Comunidades Autónomas y observa para estas policías dos tipos de competencias, las que asumen por disposición directa de la Constitución y sus Estatutos de Autonomía, y en su defecto, las detallas en el artículo 38, y que concretamente en su apartado 3 alude a las competencias de protección civil que se ejercerán de forma simultánea e indiferenciada con las Fuerzas de Seguridad del Estado, el tenor del referido apartado tres es el siguiente “ Artículo treinta y ocho..3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: A) La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para

Paradójicamente, como consecuencia de la legislación estudiada, existirán Comunidades en las que a pesar de haberse previsto en la Constitución la creación de estas fuerzas de seguridad, por no derivar directamente sus competencias de ella ni de sus respectivos Estatutos, el alcance de estas competencias dependerá de lo que se disponga en la Ley Orgánica.

3º. Para las Comunidades Autónomas que no tengan previsto la creación de Policías Autónomas le será de aplicación las competencias enumeradas en el artículo 148.1, de la Constitución en lo que marca el punto 22 con respecto a las Policías Locales, con lo cual les es de aplicación lo que hemos dicho en el apartado anterior.

Si los problemas legales causados no han sido cosa baladí, pudiéndose afirmar que se ha provocado una discriminación poco recomendable, no son menos los efectos negativos que ha provocado en el ámbito de la convivencia política española. Si recurrimos a las tres catástrofes enunciadas con anterioridad, observaremos fácilmente que los principios de unidad, autonomía y solidaridad que preconiza la Constitución en su artículo dos¹¹⁶, no se han llevado a cabo hasta que la Opinión Pública ha tomado partido. También es notorio que ha habido desastres en los que no se ha dado el mismo tratamiento a todas las Comunidades Autónomas, un ejemplo de ello es el caso de los incendios forestales. Es fácil comprobar que los principios de coordinación y cooperación entre todas las Administraciones Públicas tampoco se han cumplido; las hemerotecas españolas, entre otros casos, nos hacen recordar que cierta Comunidad Autónoma, en alguna ocasión, ha utilizado servicios de extinción de incendios de naciones vecinas de forma poco ortodoxa.

Como quiera que estos principios, que aparecen reiteradamente en la normativa sobre protección civil, no se han cumplido, sería menester reparar los daños causados por los criterios que han inspirado la legalidad vigente actualizando la legislación y al mismo tiempo, como históricamente se ha hecho, se debería trabajar bajo un único criterio político en el que su único fin sea potenciar la protección civil para que pueda actuar de forma eficaz, salvaguardando a las personas y conseguir el mayor bienestar posible en una

ello. B) La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil. C) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.”

¹¹⁶ Artículo 2. La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas.

situación límite. Para conseguirlo, aparte de cambiar los criterios legislativos, será absolutamente imprescindible que todas las Administraciones actúen de forma disciplinada y para ello será menester el estudio y aplicación de los mecanismos necesarios para que los avatares políticos de la nación no influyan en la gestión de este tipo de eventos.

Por último, sería conveniente reflexionar sobre la conveniencia de darle una mayor centralización a estos servicios en casos de grandes catástrofes después de las experiencias y enseñanzas obtenidas tras las catástrofes provocadas con motivo de denominado “Sunami” de 2004 ocurrido en el sudeste asiático, o los sucesos del 11 de septiembre de 2001 y huracán Katrina de 2005 en Estados Unidos, donde debido al descontrol de la situación, por parte de las administraciones, no se pudo evitar un alto grado de mortandad y saqueos en las zonas afectadas, o el terremoto ocurrido el 11 de marzo de 2011 en Japón y sus consecuencias sobre la central nuclear de Fukushima.

1.4.3.9. Disposiciones generales básicas

La Norma Básica de Protección Civil

Concluidas las divergencias legales, como consecuencia de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional, en particular la de 19 de julio de 1990, con fecha de 24 de abril se promulgó el Real Decreto 407/1992, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil; y según se dice en su Exposición de motivos, con ella, se pudo comenzar a “diseñar y perfilar el modelo nacional de protección civil y establecer los criterios comunes mínimos para la elaboración de los Planes”. Llevando a cabo el desarrollo del artículo 8 de la Ley 2/1985 de Protección Civil.

Compuesta por nueve únicos artículos, en su Preámbulo se dan a conocer sus “principios informadores son: Responsabilidad, autonomía de organización y gestión, coordinación, complementariedad, subsidiariedad, solidaridad, capacidad de integración y garantía de información.” Este último principio, el de la garantía de información, será punto fundamental a la hora de desarrollar la Información Pública en el ámbito de la emergencia. De estos principios se extraen las funciones fundamentales que la protección civil debe realizar como servicio público, como son: la previsión, la prevención, la planificación, la intervención y la rehabilitación¹¹⁷.

¹¹⁷ “La previsión, en lo que se refiere al análisis de los supuestos de riesgos, sus causas y efectos, así como de las zonas que pudieran resultar afectadas; la prevención, relativa al estudio e implantación de las medidas oportunas para mantener bajo observación, evitar o reducir las situaciones de riesgo potencial y daños que se pudieran derivar de éstas; la

Con esta norma se delimitan las competencias entre las diferentes Administraciones Públicas; regula un punto primordial en materia de planificación determinando los motivos por los que se podrá calificar y declararse a una emergencia con el rango de interés nacional¹¹⁸. Se recoge la función directiva del Estado en determinados casos pudiéndose llegar a la declaración de interés nacional por varias vías¹¹⁹, por iniciativa del Ministerio del Interior, a instancia de la Comunidad Autónoma afectada, o incluso a iniciativa del Delegado del Gobierno correspondiente.

Este texto legal crea el marco fundamental para la integración y elaboración de los Planes de protección civil¹²⁰ capaces de dar respuesta tanto a riesgos genéricos como a específicos. Para ello la Ley prevé dos tipos de Planes: los

planificación de las líneas de actuación, para hacer frente a las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que pudieran presentarse; la intervención, en cuanto a las diferentes actuaciones encaminadas a proteger y socorrer la vida de las personas y sus bienes; y, por último, la rehabilitación, dirigida al establecimiento de servicios públicos indispensables para la vuelta a la normalidad.” (Preámbulo del R.D. 407/1992).

¹¹⁸ “Son emergencias en las que está presente el interés nacional:

Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la [Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio](#).

Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.

Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas”. Artículo 1.2. del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm. 105 de 1 de mayo de 1992, páginas 14868 a 14870.

¹¹⁹ “Artículo 9 Declaración de interés nacional.

9.1 Cuando se produzca una situación de emergencia, de las señaladas en el [artículo 1.2 de esta Norma Básica](#), el Ministro del Interior podrá declarar la emergencia de interés nacional.

9.2 La declaración del interés nacional por el Ministro del Interior se efectuará por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.

9.3 Esta declaración implicará que las autoridades correspondientes dispongan la aplicación de sus Planes Territoriales (de Comunidad Autónoma, provinciales, supramunicipales, insulares y municipales) o Especiales, según los casos, correspondiéndole al Estado la dirección y coordinación de las actuaciones”. Artículo 9 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm. 105 de 1 de mayo de 1992, páginas 14868 a 14870.

¹²⁰ “A efectos de esta Norma Básica, se entiende por Plan de protección civil la previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones públicas llamadas a intervenir”. Artículo 1.3. del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm. 105 de 1 de mayo de 1992, páginas 14868 a 14870.

Territoriales¹²¹ y los Planes Especiales¹²². Existen otro tercer tipo que se engloban dentro de los especiales denominados Planes Básicos¹²³. De las correspondientes definiciones que se da a cada uno se aprecia fácilmente que los Territoriales atienden a emergencias de carácter general en zonas concretas; los Especiales atienden a los riesgos que necesitan un tratamiento científico y se elaboran de acuerdo con unas Directrices Básicas que para cada uno de ellos se aprueben; los Básicos son una modalidad que se puede enmarcar entre los especiales pero se diferencian de estos en que el Estado tiene todas las competencias durante todas las fases aunque participen, como es lógico, el resto de las administraciones de Estado. La dirección y coordinación de todas las actuaciones se reflejen en cada uno de los planes corra a cargo de la Administración que lo haya aprobado. La validez legal de estos documentos, los planes de protección civil, viene avalada por la correspondiente homologación y aprobación. Los Planes Especiales, que tienen ámbito estatal, son aprobados por el Gobierno mediante un informe previo emitido por la Comisión Nacional de Protección Civil. Los Planes Territoriales y los Especiales que afectan a una sola Comunidad Autónoma,

¹²¹ Los Planes Territoriales se elaborarán para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial de Comunidad Autónoma y de ámbito inferior y establecerán la organización de los servicios y recursos que procedan...(de Comunidad Autónoma o de ámbito inferior: provincia, comarca, municipio. etc.)

¹²² Planes Especiales Los Planes Especiales se elaborarán para hacer frente a los riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica adecuada para cada uno de ellos. En su elaboración se tendrán en cuenta:

Identificación y análisis del riesgo y la evaluación de sus consecuencias. Zonificación del riesgo. Evaluación del suceso en tiempo real para la aplicación oportuna de las medidas de protección. Composición de la estructura operativa del Plan, considerando la incorporación de organismos especializados y personal técnico necesario. En los riesgos tecnológicos, la determinación de las actuaciones y responsabilidades de los industriales. Características de la información a la población diferenciando la relativa al conocimiento del riesgo y al conocimiento del Plan. Establecimiento de sistemas de alerta, para que las actuaciones en emergencias sean eminentemente preventivas. Planificación de medidas específicas, tanto de protección, como de carácter asistencial a la población. Son objeto de Planes Especiales, en aquellos ámbitos territoriales que lo requieran, al menos, los riesgos siguientes: Emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales, volcánicos.

¹²³ Planes Básicos, para los riesgos derivados de situaciones bélicas y de emergencia nuclear, son aquellos cuya aplicación viene exigida siempre por el interés nacional. En ellos, la competencia y la responsabilidad del Estado abarca todas las fases de la planificación, incluyendo la relativa a la prevención (vigilancia y control de las emergencias potenciales, con el concurso de los organismos competentes), la implantación, el mantenimiento de la efectividad, la información a las administraciones afectadas, a la población y la dirección de todas las actuaciones, sin perjuicio de la participación del resto de las Administraciones públicas.

La Norma Básica considera vigente el Plan Básico de Emergencia Nuclear existente antes de la aprobación de la citada Norma.

son aprobados por cada una de ellas previa homologación por parte de la Comisión Nacional de Protección Civil. Los Territoriales así como aquellos que tienen su ámbito de actuación en una sola localidad para responder a un especial, son aprobados por las Corporaciones Locales a que afectan previa homologación de la Comisión de Protección Civil de la correspondiente Comunidad Autónoma¹²⁴.

Directrices básicas

Si la Norma Básica es uno de los pilares en que se apoya el sistema nacional de protección civil, no cumpliría la finalidad para la que fue aprobada si no se respetase lo que determina su apartado séptimo sobre que los Planes Especiales han de elaborarse conforme a las Directrices Básicas relativas correspondientes a cada uno de los siguientes riesgos: emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transporte de mercancías peligrosas, incendios forestales y volcánicos. Por ser el campo de influencia de la protección civil tan amplio, se ha tenido que recurrir a compartimentarlo, en lo posible, mediante las llamadas Directrices Básicas se trata de articular y desarrollar, de forma legal, ese inmenso ámbito de actuación en el que se desenvuelve el sistema español de protección civil.

Con estas directrices se pretende establecer los mínimos que deben cumplir los Planes Especiales que traten de responder a un determinado riesgo atendiendo a: estructura, organización, criterios operativos, medidas de intervención etc. Como cabe esperar existen, al menos, tantas Directrices Básicas como riesgos específicos a los que se pretende responder. El análisis de cada una de estas normas no es objeto de este trabajo, pudiéndose encontrar toda la normativa vigente en la página “web” de la Dirección General de Protección Civil.

1.5. Resumen general sobre el sistema de alerta y previsión para garantizar la seguridad a la población civil en España

Nuestra sociedad a través del tiempo se ha visto afectada por múltiples riesgos que han puesto de manifiesto su vulnerabilidad; la evolución de las exigencias sociales y el fomento de la denominada “Sociedad del bienestar” ha creado la necesidad ineludible de mantener un sistema de alerta y previsión que trate de garantizar la seguridad de las personas, de sus bienes y el medio ambiente,

¹²⁴ No obstante, como quiera que en las fechas de aprobación de la Norma Básica no se habían aprobado por el Gobierno los Planes Especiales de carácter Estatal o que afectaban a varias comunidades autónomas se permitió de forma transitoria que siguiesen siendo de aplicación los criterios de planificación contenidos en el Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, ya referido, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia, teniendo vigencia con carácter supletorio sobre las previsiones no contenidas en los planes aprobados conforme a la Norma Básica de Protección Civil.

con el fin de preservarlos contra las catástrofes y calamidades que les pongan en peligro.

La evolución de las prestaciones sociales en este campo, ha padecido altibajos dependiendo de los avatares que ha sufrido la población española; se puede afirmar que en la actualidad gozamos de un Sistema Nacional de Protección Civil comparable a los mejores del mundo. Aunque es innegable que el ámbito de la protección civil no se puede conformar en ningún momento con los logros que se hayan podido alcanzar, no es menos cierto que España es puntera en la adopción de medidas que sirven para proteger a sus habitantes. Las desigualdades sociales entre el denominado “primer mundo”, con los mayores avances técnicos del siglo XXI, y el tercer mundo con una miseria e insalubridad propias del siglo XV, permiten afirmar que la protección civil va íntimamente unida al bienestar social y a la pujanza económica de un país¹²⁵.

En España, con la aparición de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, se dio un paso gigantesco al establecer un sistema mediante el cual todas

¹²⁵ En el mundo de hoy estamos expuestos a múltiples riesgos. De los que a continuación voy a mostrarle, dígame si Ud. considera muy, bastante, poco o nada probable que le ocurran.

	Muy probable	Bastante probable	Poco probable	Nada probable	N.S.	N.C.	(N)
Que Ud. o un familiar directo sean víctimas de un robo o atraco	11.4	41.4	38.7	5.6	2.7	0.2	(2482)
Que Ud. o un familiar directo se queden en el paro	37.1	41.5	16.6	3.4	1.1	0.3	(2482)
Que Ud. o un familiar directo caigan en las drogas	1.7	13.2	45.7	33.9	4.9	0.6	(2482)
Que Ud. o un familiar directo sean víctimas de un atentado terrorista	1.5	11.0	49.0	33.7	4.6	0.3	(2482)
Que se quede sin el dinero necesario para atender sus necesidades básicas y las de su familia	10.2	36.9	40.1	9.2	3.1	0.5	(2482)
Que pierda sus bienes o sus ahorros	7.8	33.1	44.1	11.4	2.9	0.6	(2482)
Que sea víctima de una catástrofe natural (terremoto, inundación, etc.)	1.3	15.2	51.2	23.6	8.3	0.4	(2482)
Que sea víctima de un accidente de una central nuclear	1.0	9.4	46.5	38.3	4.4	0.4	(2482)
Que resulte intoxicado/a por comer alimentos contaminados	5.0	32.1	44.9	11.8	5.7	0.5	(2482)

(CIS. Estudio nº 2.888. *Barómetro de mayo*. Mayo 2011.)

las Administraciones se coordinan en la prevención y lucha para afrontar situaciones de emergencia y, aunque no se ha alcanzado el grado de eficacia previsto en el objetivo de coordinar todos los esfuerzos disponibles, en comparación con otros países desarrollados podemos sentirnos satisfechos de las metas conseguidas para garantizar la seguridad de las personas y de sus bienes cuando una catástrofe o calamidad las ponen gravemente en peligro.

Con las experiencias nacionales e internacionales sufridas a lo largo de su historia, España se ha puesto a la vanguardia en la organización frente a las situaciones de emergencia, y aunque queda mucho camino por recorrer, se dispone de instrumentos estatales operativos con los que hacerles frente. Entre esos instrumentos la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional¹²⁶, en su artículo 15.3 estableció también como misión de las Fuerzas Armadas que éstas deben preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas; cosa que hasta la fecha no se había legislado de forma explícita en el ordenamiento jurídico español. Esta misión encomendada a las Fuerzas Armadas se ve cubierta, en un primer tiempo, con los servicios que puede prestar la Unidad Militar de Emergencias, como fuerza conjunta y que, al igual que en otros países de la Unión Europea, dispone de “capacidad para desplegarse ordenadamente sobre el terreno, concentrando medios operativos en poco tiempo y disponiendo de personal con adiestramiento específico para afrontar las situaciones de emergencia en condiciones adecuadas de alta cualificación y disponibilidad permanente, para poder intervenir de forma inmediata en situaciones de grave emergencia”¹²⁷.

Para terminar, es necesario resaltar que la Unión Europea viene realizando esfuerzos en este sentido y que se están sentando las bases sobre las que se debe gestionar la Protección Civil a nivel internacional. España, como es lógico, está asumiendo y adaptando a su legislación el denominado “mecanismo comunitario para una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil”. A su estudio se dedicará un capítulo.

¹²⁶ “Artículo 15. Misiones. (...) 3. Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente”. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. [Jefatura del Estado](#). [BOE núm. 276 de 18 de noviembre de 2005](#).

¹²⁷ *Real Decreto 399/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba el protocolo de intervención de la Unidad Militar de Emergencias (UME)*.

Capítulo 2. Los sectores de la Administración y la legislación en protección civil, catástrofes y emergencias en España, a propósito de la Información Pública

2.1. La Información Pública y la legislación en protección civil, catástrofes y emergencias en España

Una vez conocida la forma en que la legislación gestiona las crisis, es obligado proceder a ver las peculiaridades legislativas relativas a la gestión de la información en tales casos. Para ello, se seguirá de forma cronológica la normativa que aluda o regule cualquier aspecto relacionado con la Comunicación/Información Pública¹²⁸.

2.1.1. El Servicio de Propaganda de la Defensa Pasiva

Desde la creación del Comité Nacional para la defensa pasiva de la población civil contra los peligros de los ataques aéreos, en 1935, se vio la necesidad de Informar a la población sobre determinados asuntos para contribuir a la seguridad de las personas¹²⁹, hasta el punto de que en mil novecientos treinta y siete, durante la guerra, los componentes de los Comités Locales para de la Defensa Pasiva contra los ataques aéreos se reforzarían con un representante de la prensa¹³⁰. Como se vio anteriormente, acabada la

¹²⁸ “La tarea fundamental del sistema de protección civil consiste en establecer el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar.

Consecuentemente, debe plantearse, no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los otros poderes públicos, sino procurando que ellos estén preparados para alcanzar por si mismos tal protección.

El Proyecto de Ley insiste, por ello, en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana. En los supuestos de emergencia que requieran la actuación de la protección civil, una parte muy importante de la población depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas. De ahí que, como primera fórmula de actuación, haya de establecer un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, al que contribuye en buena medida el cumplimiento de los deberes que se imponen a los propios ciudadanos, con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.” Apartado IV (Autoprotección) de la Exposición de Motivos, de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

¹²⁹ “Este Comité tendrá por misión, el desarrollo y fomento en sus respectivos Ministerios de las medidas de todo orden que requiera la defensa pasiva de las poblaciones, la coordinación de los trabajos llevados a cabo por cada Ministerio y el estudio de los medios más eficaces para desarrollar una activa propaganda que permita, en poco tiempo, llevar al ánimo de los españoles la necesidad de la urgencia de estas medidas y que facilite la acción de las autoridades encargadas de la preparación de la defensa.” Artículo segundo del Decreto de 8 de agosto de 1935. Ministerio de la Guerra. Gaceta de Madrid núm. 222, de 10 de agosto de 1935. p. 1286.

¹³⁰ “Los Comités Locales estarán compuestos por el Jefe de la Defensa Especial contra Aeronaves Local, como Presidente; por el Alcalde, que será el Presidente donde no haya Jefe

guerra se organizó la Defensa Pasiva Nacional, y tanto en la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva como en las Jefaturas provinciales, se determinó que debería formar parte de ella el Delegado de Prensa y Propaganda. Entre las funciones que se le asignaban a la Jefatura Nacional de Defensa Pasiva, se encontraba la de “Organizar e impulsar el Servicio de Propaganda de la Defensa Pasiva”¹³¹. Con la aparición del término “Protección Civil”, en 1968, la función propagandística permanecería con la misma literalidad que se ha reflejado¹³².

Aunque el término propaganda pueda tener connotaciones peyorativas, se debe entender que en esta época al utilizar el legislador este término, quería hacer una clara referencia a lo que hoy se denomina “propaganda blanca” o lo que actualmente son las campañas de comunicación que realiza el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Protección Civil o la Dirección General de Tráfico.

2.1.2. La Ley 2/1985, sobre Protección Civil

Con la Ley 2/1985, sobre Protección Civil¹³³, se puso de manifiesto que la autoprotección era la primera medida que había que promocionar para dar respuesta a cualquier tipo de emergencia. En el apartado IV de su Exposición de Motivos, al tratar sobre la autoprotección ciudadana, promueve como primera fórmula de actuación, el establecimiento de un complejo sistema de acciones preventivas e informativas, “con objeto de que la población adquiera conciencia sobre los riesgos que puede sufrir y se familiarice con las medidas de protección que, en su caso, debe utilizar.” Y añade que: “Se trata, en

de la Defensa Especial contra Aeronaves Local; por un Técnico municipal, un Médico, un Farmacéutico o químico o persona especializada en gases de guerra, un militar en activo o retirado, donde no haya Jefe de la Defensa Especial contra Aeronaves Local; un representante de la prensa, un secretario de análogas condiciones a las señaladas para los Secretarios de los Comités Provinciales”. Artículo 3 del Decreto de 28 de Junio de 1937 Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial del Ministerio de Defensa Nacional núm. 156 de 30 de junio de 1937, p. 768.

¹³¹ Artículo octavo. (España. Decreto de 23 de enero, Organizando la Defensa Pasiva Nacional, del Ministerio del Ejército. Boletín Oficial del Estado; 5 de febrero de 1941; núm. 36, p. 863).

¹³² “Serán funciones de la Subdirección General de Protección Civil: (...) e) Redactar y difundir en la medida conveniente, según se trate de normas reglas o recomendaciones y hayan de ser cumplidas o atendidas por alguno de los Servicios de Protección Civil o por Empresas u otros particulares cuantos reglamentos, cartillas, folletos o documentos análogos se juzguen precisos para que todos conozcan sus deberes y conveniencias en relación con la Protección Civil. (...) g) Organizar e impulsar la propaganda de la Protección Civil”. Artículo doce del Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil. Ministerio de del Ministerio de la Gobernación. Boletín Oficial del Estado núm. 59; de 8 de marzo de 1968. p. 3531.

¹³³ España. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, de la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado núm. 22; de 25 de enero de 1985. p. 2093.

definitiva, de lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios. Comprensión social y participación que, en todos los países, ha requerido tiempo y que, en última instancia, debe ser el resultado de una permanente movilización de la conciencia ciudadana y de la solidaridad social”¹³⁴.

Para conseguir lo reseñado, esta Ley, en el artículo 4.3. se determina que “Los poderes públicos promoverán actividades que sensibilicen a la población a cerca de las responsabilidades públicas en materia de protección civil”; y en el apartado 6 de ese mismo artículo 4 se dice: “En las situaciones de emergencia contempladas en esta Ley, los medios de comunicación social vendrán obligados a colaborar con las autoridades competentes respecto a la divulgación de informaciones dirigidas a la población y relacionadas con dichas situaciones.” En concreto, con éste artículo cuatro, se pretendía llevar a cabo labores de Comunicación/Información Pública para conseguir la comprensión y la participación de toda la población. Actualmente, estas labores informativas, se materializan con Campañas Institucionales de Publicidad y Comunicación, dirigidas al más alto nivel, en las que se difunden acciones de refuerzo entre la ciudadanía para sensibilizarla en los términos señalados.

2.1.3. El Real Decreto 1378/1985

En su momento se ha dicho que el desarrollo de la normativa de la Ley 2/1985 requería unas medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, con tal necesidad se aprobó el Real Decreto 1378/1985¹³⁵; el objeto, según se exponía en su artículo 1, era “establecer las medidas provisionales necesarias para la actuación de los órganos y autoridades competentes en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública que puedan producirse hasta que

¹³⁴ En el ámbito de la OTAN este tipo de actividades se denominan Operaciones de Percepción y se definen como: acciones para comunicar y/o negar información concreta específica e indicadores a públicos externos para influir en sus emociones, motivaciones y objetividad, así como sistemas de inteligencia y líderes, a todos los niveles sociales, para influir en sus opiniones, con la finalidad de conseguir comportamientos y acciones que favorezcan los objetivos que se persigan. El manejo de la percepción combina la proyección de la información a difundir de diversas formas, como son: operaciones de seguridad, decepción y psicológicas. (*Joint Publication 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms 8 November 2010 -As Amended Through 15 January 2012-* (en línea). AMD - Archive of Military Doctrine / United States Joint Chiefs of Staff: Joint Publications - Old and New, Draft and Final. Disponible en Web: [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02\(8-11\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02(8-11).pdf) (Consulta efectuada el 17 de marzo de 2012)

¹³⁵ España. Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 10 de agosto de 1985; núm. 191, p. 25408.

se aprueben y homologuen los planes a que se refiere el artículo 8 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.”

Aunque este Real Decreto tenía un marcado carácter de provisionalidad, en su artículo 2, al hablar sobre actuaciones a llevar a cabo se dice que “corresponde a la Protección Civil asegurar la realización de cuantas actuaciones contribuyan a evitar, controlar y reducir los daños causados por las situaciones de emergencia” y, en el artículo referido, se pasa a enumerar diversos tipos de acciones, figurando en segundo lugar, de forma escueta, la información a la población. Dato que manifiesta la importancia que se le daba ya a la Información Pública en este tipo de actividades, hasta el punto de que, al tratar sobre el Mando único, en el artículo 8.6, se dice que “Se restringirá con rigor el acceso y permanencia en la zona siniestrada y, especialmente, en los puestos de mando. Asimismo se dispondrá en éstos, siempre que sea posible, de espacios especiales para la actuación de las transmisiones en emergencias y de los medios de la comunicación social.”

El no definir la forma de actuar para informar a la población mediante alguna directriz, aunque fuese de forma provisional, y en cambio legislar sobre el trato que se debía dar a los medios de comunicación social nos lleva a pensar que la Administración Pública los consideraba, más que como colaboradores ante la emergencia, como una posible vulnerabilidad a la hora de gestionar la emergencia que podía provocar problemas de difícil solución.

2.1.4. Plan Básico de Emergencia Nuclear

El accidente de Chernóbil¹³⁶, acontecido en [dicha ciudad de Ucrania](#) el [26 de abril](#) de [1986](#), fue el [accidente nuclear](#) más grave de la historia, alcanzó la categoría de nivel 7 (el más alto) en la escala INES¹³⁷. De las lecciones que se

¹³⁶ En la ciudad Ucraniana de Chernóbil se inauguró, en 1972, una central de tipo [GCR \(grafito-uranio natural\)](#) refrigerada por gas. El 26 de abril [1986](#) se produjo un incendio en la zona de turbinas, calificado a posteriori como incidente de nivel 3, catalogado como "incidente importante" en la [escala INES](#). En la actualidad se encuentra parcialmente desmantelada, pues el edificio del reactor está confinado en un sarcófago especial para evitar emisiones al exterior. El reactor se encuentra en periodo de latencia, proceso que durará 25 años. En 2028 se procederá al desmantelamiento del sarcófago para desmantelarlo. El revestimiento del sarcófago es de acero galvanizado, se encuentra separado metro y medio del sarcófago y se eleva a más de seis metros de él.

¹³⁷ La Escala Internacional de Sucesos Nucleares (INES) es un mecanismo para comunicar al público, rápida y coherentemente, el significado que tienen para la seguridad. Al poner los sucesos en su perspectiva correcta, la escala puede facilitar una comprensión común por la comunidad nuclear, los medios de información y el público.

Organismo Internacional de Energía Atómica. *INES. Escala Internacional de Sucesos Nucleares y Radiológicos.* (en línea). Disponible en Web: http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/ines_sp.pdf, (Consulta: 17 de marzo de 2012)

extrajeron en aquella catástrofe se vio la necesidad de que la población estuviese informada con la anticipación suficiente, detectándose la falta de regulación al respecto.

Probablemente y como consecuencia de este accidente vio la luz, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, por el que se aprobaba el Plan Básico de Emergencia Nuclear¹³⁸. Esta afirmación se puede sustentar en que el Anexo I comienza diciendo:

“La producción de energía eléctrica mediante centrales nucleares de potencia constituye una de las actividades que pueden originar situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública por escape accidental de material radiactivo empleado en las mismas, con repercusión en el exterior de su emplazamiento.

Por ello, es necesario disponer de Planes de Emergencia Nuclear en las diferentes provincias en las que se localizan las centrales mencionadas y en los que se establezcan previsiones para la protección de las personas y de los bienes que puedan resultar afectados por un escape accidental de material radiactivo, con influencia en el exterior del emplazamiento de las instalaciones mencionadas.”

Si se tiene en cuenta que en el artículo 11 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil, se disponía que se debían llevar a cabo los Planes especiales de ámbito estatal o que afecten a varias Comunidades Autónomas, y que transcurrieron cuatro años (tres años desde que ocurriera el accidente de Chernóbil) sin que se hiciese nada al respecto, cabe deducir que la aprobación de esta norma fue consecuencia de que la *Directiva 89/618/Euratom* (de la que más adelante se hablará) se encontraba en ciernes de ser aprobada por la Unión Europea. Así las cosas, no parece aventurado decir que la aprobación de este documento jurídico responde a un impulso motivado por interés políticos más que por la seguridad de las personas, sobre todo si se tiene en cuenta que ya existían “Planes de Emergencia Nuclear aprobados provisionalmente, en su día, en aplicación de lo dispuesto en el Real Decreto 1547/1980, sobre reestructuración de la Protección Civil”¹³⁹, planes que facilitaban las labores en este campo. Esta digresión tiene la finalidad de dar una posible justificación al inesperado impulso que se da a la Información Pública regulando aspectos que se debían haber llevado a cabo mucho antes;

¹³⁸ España. Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de abril de 1989; núm. 89, p. 10779.

¹³⁹ España. Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, sobre reestructuración de la protección civil, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 28 de julio de 1980; núm. 180, p. 16998.

máxime si se tiene en cuenta que, como se ha dicho, ya en julio de 1988, se había legislado al respecto con la finalidad de informar a la población¹⁴⁰.

En este texto legal, el Plan Básico de Emergencia Nuclear, se ponía de manifiesto la necesidad de que “el personal interviniente esté capacitado para el cumplimiento de unas misiones que no siempre coinciden con sus tareas habituales y que la población reaccione en una forma adecuada disciplinada, solidaria y serena frente a la emergencia. Esta doble exigencia hace necesaria la elaboración de un Plan de información y capacitación que permita asegurar estos objetivos.”(Octavo párrafo de los Presupuestos doctrinales del Anexo II.) También se puntualiza que “Si bien el alcance de la Directriz Básica propuesta queda limitado a las centrales nucleares de potencia, los principios y criterios contenidos en la misma pueden ser utilizados, en gran medida, en la Planificación de actuaciones en instalaciones o actividades que puedan dar lugar a dicho tipo de emergencia, teniendo en cuenta además que la organización que aquí se propone, y los mecanismos de disponibilidad, comunicación, catalogación y movilización de recursos humanos y materiales pueden ser aprovechados para emergencias radiológicas, no necesariamente asociadas a las centrales nucleares” (párrafo undécimo de los Presupuestos doctrinales del Anexo II). Paso importantísimo a la hora de emplear la Información Pública en el campo de la Protección Civil, pues también se dice que “El Plan contempla las actuaciones a seguir en el caso de producirse una emergencia radiológica en centrales nucleares de potencia. Sin embargo, muchos de los principios, criterios y guías contenidos en este Plan pueden ser utilizados en la Planificación de actuaciones para otro tipo de instalaciones o actividades en donde puedan darse tales emergencias” (Punto 1.2 Bases del Anexo II.). Esto significaba que lo prescrito para este Plan podía ser extrapolable y aplicable a otro tipo de riesgos, y por supuesto en el ámbito de la Comunicación Social; así, al tratar sobre la estructura para responder a estos casos se dice que “Tiene como finalidad la materialización del objetivo y

¹⁴⁰ “Información a la población.

La autoridad competente, en cada caso, con la colaboración de los industriales afectados, deberá informar adecuadamente a los ciudadanos en la forma que determine el correspondiente Plan de Emergencia Exterior sobre:

1 Razones que motivan esta información.

2 Los posibles riesgos graves de las actividades industriales radicadas en su territorio y los que puedan derivarse de la implantación de nuevas industrias.

3 Las medidas de autoprotección existentes en las mismas.

4 Las instrucciones a seguir por la población en caso de una alarma por accidente mayor en el interior de aquellas instalaciones industriales que puedan tener efectos en su entorno inmediato”. Artículo 12º del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales. BOE. número 187, de 5 de agosto de 1988.

alcance de las bases sobre las que se sustenta el Plan de Emergencia Nuclear, a través del establecimiento de una organización y de la asignación de funciones a los distintos elementos que la integran” ¹⁴¹, (apartado II).

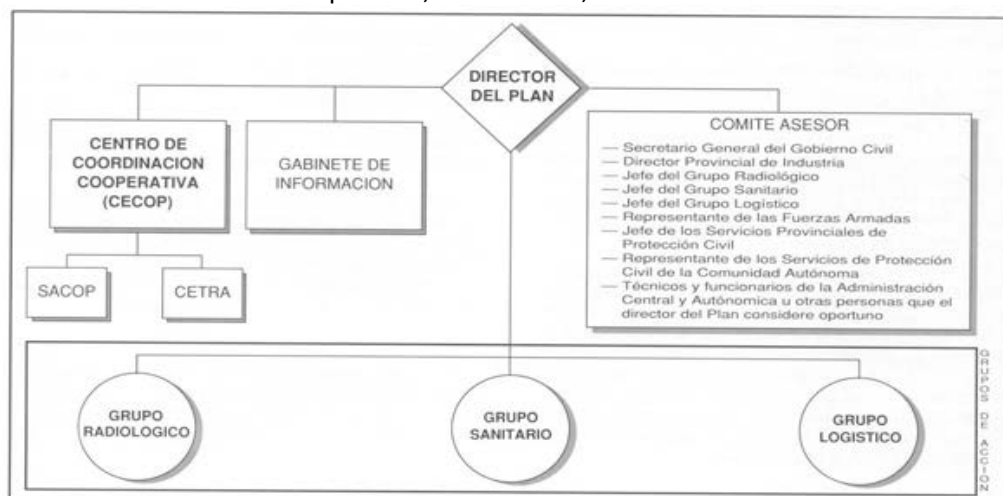
Al reflejar las funciones básicas de la Dirección del Plan (apartado II.1), entre otras, figura la de “Determinar y coordinar la información al público tanto la destinada a adoptar medidas de protección como la general asociada con el suceso”. Es decir, cataloga en un primer tiempo, a la Información Pública en información previa a la población e información de crisis. Cuestión que por primera vez es reflejada en una normativa legal para responder a la emergencia.

Pero lo novedoso de la estructura que se ha comentado, es la creación de un Gabinete de información para atender, exclusivamente, a este tipo de emergencias, haciéndole depender de la máxima Autoridad. También le fija, en su apartado II.1.3, con relativa claridad su ámbito de actuación y responsabilidades en la Información Pública durante la crisis al decir:

“Dependiendo directamente del Director del Plan, se constituye un Gabinete de información dentro del Gobierno Civil¹⁴², cuyas funciones son las siguientes:

- Difundir las órdenes, consignas y recomendaciones orientativas, que el Director del Plan dicte, a través de los medios de comunicación social pertinente.
- Centralizar, coordinar y preparar la información general sobre la emergencia de acuerdo con el Director del Plan y facilitarla a los medios de comunicación social.

¹⁴¹ Apartado, II Estructura, del Anexo II.



¹⁴² Posterior mente serían las Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno quien acogería al Gabinete de Información.

- Informar en relación con la emergencia a cuantas personas lo soliciten.
- Obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a contactos familiares, localización de personas y datos referidos a los posibles evacuados y trasladados.”

Pero no quedan aquí las funciones del Gabinete de Información, pues al tratar en el apartado III la Operatividad, le asigna la responsabilidad de “preparar la información sobre la emergencia para su difusión, así como de las ordenes, consignas y recomendaciones orientativas, a través de los medios de comunicación social y de obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a contactos familiares, localización de personas y datos referidos a los posibles evacuados o desplazados.” En este mismo apartado se puntualiza que este Gabinete de información deberá contar con la infraestructura y el personal especialista que asegure “El conocimiento de los medios de comunicación social, especialmente de estaciones de radiodifusión que puedan ser captadas en la zona de emergencia catalogadas, con detalle de su localización y número telefónico.”

En este Plan Básico de Emergencia Nuclear, no solo le encomienda al Director del Plan labores de Comunicación Pública, también a las Organizaciones Municipales les insta a que colaboren y complementen “las actuaciones de los grupos de acción en lo que se refiere principalmente a la difusión y aplicación de las medidas de protección y facilitar la información necesaria a la población y a la Dirección del Plan.” Incluso, para los casos de emergencia en la denominada “situación 3”¹⁴³, es decir, que una vez declarada esta situación por la Dirección del Plan, será responsabilidad de la administración local “Constituir en el Ayuntamiento el Servicio de información y Relaciones Publicas para ofrecer la información que se requiera sobre la situación y destino de los evacuados.” (Apartado III.4.2.). Este último dato es conveniente tenerlo muy presente pues los Ayuntamientos son elementos clave en la comunicación/información.

Por último, otro aspecto reseñable de este plan, es que se jerarquiza el sistema de Información Pública al entender que “en una situación de emergencia no solo hay que procurar la difusión de una información realista, clara y sin ambigüedades a fin de alcanzar la finalidad del Plan, cual es la protección de la población, sino también evitar la difusión de información incongruente que

¹⁴³ Apartado III.3.2 Fase de emergencia. “SITUACIÓN 3: la liberación, supuesta o real es tal que, en circunstancias ambientales adversas, las dosis a la población igualan o superan la cuarta parte del nivel superior de intervención, pero no lo sobrepasan. Las medidas de protección a considerar, además de las ya indicadas son la evacuación de grupos críticos, el control de alimentos y agua y la estabulación de animales.”

puede provocar situaciones de pánico individuales e injustificadas¹⁴⁴. Para ello está previsto que el Gabinete de información prepare, centralice y coordine toda la información sobre la emergencia.” (Apartado III.6.3.)

2.1.5. La Directiva 89/618/Euratom

Al ya referido accidente de Chernóbil, le sucedieron diversas iniciativas legislativas, entre ellas la del Consejo de las Comunidades Europeas aprobando la Directiva 89/618/Euratom del Consejo¹⁴⁵, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Se puede asegurar que esta sería la norma pionera en cuestiones de Comunicación para

¹⁴⁴ “Los sujetos declaran un conocimiento bastante bajo (Tabla 4.1.) sobre cómo comportarse en una situación de emergencia. Sólo el 28% señala tener un conocimiento alto (25%) o muy alto (3%). El resto reconoce grados de conocimiento bajos (42% bajo, 9% muy bajo); e incluso el 20% manifiesta no tener conocimiento alguno.

Teniendo en cuenta que se trata de una percepción personal de su grado de conocimiento, en la que se desconoce tanto la extensión de los contenidos e intensidad de la formación que separa, por ejemplo, un alto grado de conocimiento de un bajo grado de conocimiento, esta distribución de las respuestas puede tomarse básicamente como el grado de seguridad que los sujetos tienen en sí mismos a la hora de enfrentarse a una situación de emergencia”.

Tabla 4.2 Conocimiento de actuación según expectativa de reacción ante la catástrofe

Expectativa de reacción	Grado de conocimiento					Total
	Muy alto	Alto	Bajo	Muy bajo	Nulo	
De pánico o miedo irrefrenable	,5%	12,6%	40,6%	10,9%	35,5%	100,0%
De miedo o temor más moderadas, con conducta razonable	2,0%	28,3%	44,2%	10,1%	15,3%	100,0%
De desconcierto, intranquilidad, cierta sensación de miedo	3,5%	25,4%	48,7%	8,2%	14,2%	100,0%
De tranquilidad	8,9%	44,7%	35,3%	2,1%	8,9%	100,0%
De indiferencia	6,7%	43,3%	10,0%		40,0%	100,0%
Reacción intrépida, valerosa, sin medir el riesgo	8,9%	49,6%	26,0%	6,5%	8,9%	100,0%
N.S.	,3%	21,5%	43,0%	8,5%	26,7%	100,0%
N.C.	10,0%	10,0%	20,0%	10,0%	50,0%	100,0%
Total	2,6%	25,3%	42,6%	9,0%	20,5%	100,0%

(RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 1ª PARTE.

Dirección General de Protección Civil y Emergencias. 2008. Ministerio del Interior. Página 67).

¹⁴⁵ Unión Europea. Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Diario Oficial; 7 de diciembre de 1989, núm. L 357, p. 0031 – 0034.

toda la Unión Europea en actividades relacionadas con la Protección Civil y Emergencias.

Con esta Directiva se ponía de manifiesto el vacío legal existente en la Unión Europea al respecto, no sería hasta 1990 cuando se incorporase al ordenamiento jurídico español una normativa al respecto. Más adelante se tratará este asunto.

2.1.6. La directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico

Con la aparición, en 1991, de la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico¹⁴⁶, no se conseguiría ningún avance sustancial en el campo de la Información Pública. Esta resolución se limitaría a dar alguna directriz para regular el sistema de avisos a la población, así como ciertas medidas de información a la población, sobre todo en los aspectos preventivos¹⁴⁷. Esto se hace más patente al observar que el legislador se limita a transcribir, para los Gabinetes de Información¹⁴⁸, lo ya previsto para los mismos en el Plan de Básico de Emergencia Nuclear.

¹⁴⁶ España. Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. del Ministerio de del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 6 de febrero de 1991; núm. 32, p. 4033.

¹⁴⁷ 5.4.1. Medidas de protección a la población.

5.4.1.1. Sistemas de avisos a la población.

El sistema de avisos a la población tiene por finalidad alertar a la población e informarla sobre la actuación más conveniente en cada caso y sobre la aplicación de otras medidas de protección.

Los Planes de Emergencia Exterior preverán la posibilidad de dirigirse a la población a través de las emisoras de radio y, en su caso, de televisión. Dichas emisoras y sus frecuencias figurarán explícitamente en el PEE y se informará de ellas a la población a través de las campañas de divulgación previstas en la implantación del PEE.

Así mismo sería deseable la implantación de sistemas de alerta mediante sonidos característicos integrables en la futura red de Alarma Nacional cuya recepción se garantizará en cada uno de los municipios de la zona objeto de planificación.

Mediante un sistema adicional de megafonía fija o móvil se podrá informar a la población de las medidas de protección que sean convenientes adoptar, así como medidas de protección de aplicación inminente.”

¹⁴⁸ Artículo 5. Planificación Exterior de Emergencia. Bases y Criterios punto 5.6.3. 5.6.3. GABINETE DE INFORMACIÓN. “Dependiendo directamente del Comité de Dirección, se constituirá el Gabinete de Información. A través de dicho Gabinete, se canalizará toda la información a los medios de comunicación social durante la emergencia. Sus misiones básicas serán:

Difundir las órdenes, consignas y recomendaciones dictadas por el Comité de Dirección del PEE, a través de los medios de comunicación social previstos en el PEE.

No deja de llamar poderosamente la atención el observar que, este texto legal, al referirse al órgano de comunicación emplee el término Gabinete de Prensa en unos casos¹⁴⁹, mientras que en otros lo denomina Gabinete de Comunicación¹⁵⁰. Si se entiende que no existe error en la denominación, pues no se publicó ninguna rectificación al respecto, es fácil comprender que, para el legislador, el órgano de comunicación en un Plan de Emergencia derivado del posible riesgo químico era un dato meramente testimonial. Para mayor abundamiento en la variedad de denominaciones del órgano de comunicación, en los Planes de Emergencia veremos que, al tratar sobre el Plan Básico de Emergencia Nuclear, se le da la de Gabinete de información y comunicación.

2.1.7. La Norma Básica de Protección Civil

Con la aprobación del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil¹⁵¹, en lo referente a la gestión de la Información Pública, tampoco se marcan directrices claras para que sean tenidas en cuenta a la hora de elaborar tanto los Planes Territoriales como los Especiales. Se limita a señalar, en las directrices para la elaboración de los mismos, algunos aspectos de forma generalista y difusa como son los “avisos a la población” y la “Determinación de los mecanismos adecuados para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de Emergencia” (artículo 4.p).

En lo que toca a Información Pública, paradójicamente, esta norma no ofrece una uniformidad de criterio pues en los Planes Territoriales el apartado en que se trata es el de las “Directrices para su elaboración” (artículo 4) se dice: “Los Planes Territoriales con el fin de que sean homologables y puedan integrarse en caso necesario en otros planes de ámbito superior determinarán, al menos, los siguientes aspectos: (...). p) Determinación de los mecanismos adecuados

Centralizar, coordinar y preparar la información general sobre la emergencia, de acuerdo con el Comité de Dirección del PEE, y facilitarla a los medios de comunicación social.

Informar sobre la emergencia a cuantas personas u organismos lo soliciten.

Obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a los posibles afectados, facilitando los contactos familiares y la localización de personas.

¹⁴⁹ Artículo 5. Planificación Exterior de Emergencia. Bases y Criterios.

5.5.1. Centro de Coordinación Operativa Integrada (CECOPI). El Centro de Coordinación de la Emergencia se instalará en un local con capacidad suficiente y con el equipamiento preciso para poder evaluar la situación y transmitir las decisiones a aplicar en contacto directo con el Puesto de Mando Avanzado, etc. En el mismo edificio, desarrollará sus funciones el Gabinete de Prensa, comunicado adecuadamente con el Comité de Dirección del Plan.

¹⁵⁰ El ya comentado punto 5.6 en el que existe el subapartado 5.6.3. GABINETE DE INFORMACIÓN.

¹⁵¹ España. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 1 de mayo de 1992; núm. 105, p. 14868.

para la información a la población afectada y al público en general, para que éste pueda adaptar su conducta a la prevista en un Plan de Emergencia”. Hecho que no se corresponde en los Planes Especiales pues, la Información Pública, se aborda en el apartado de las “Disposiciones generales”, y concretamente en el Artículo 5.1. cuyo tenor es el siguiente: “Los Planes Especiales se elaborarán para hacer frente a los riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica adecuada para cada uno de ellos. En su elaboración se tendrán en cuenta: (...). f) Características de la información a la población diferenciando la relativa al conocimiento del riesgo y al conocimiento del Plan”. Primera vez que se hace referencia a la necesidad de realización de un estudio sociométrico previo sobre la información a difundir durante las en cualquier tipo de Campaña Institucional de Publicidad o de Comunicación.

Esto ya nos hace vislumbrar que el legislador, quizá por la época en que se hizo esta norma, no tenía muy claro el valor que para la seguridad de las personas ofrece la Información Pública, pues no le da el grado de importancia ni el rigor que impondría la directiva de la Unión Europea, nacida como consecuencia del accidente nuclear de Chernóbil, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y, sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica.

2.1.8. Otras iniciativas legislativas

Desde abril de 1993 vieron la luz diversas iniciativas legislativas¹⁵², en ninguna de ellas se acometía de forma abierta la gestión de la Información Pública

¹⁵² -Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. Ministerio del Interior. BOE núm. 90, de 15 de abril de 1993.

-Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones. (BOE núm. 38 de 14 de febrero de 1995)

-Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico (BOE núm. 124, de 25 mayo de 1995).

-Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995, que aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para emergencias por incendios forestales.

-Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico.(BOE. núm. 55, de 4 de marzo de 1996)

-Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Accidentes en los Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril. (BOE. núm. 71, de 22 de marzo de 1996.

limitándose a cuestiones puntuales como la información a la población, la centralización de la comunicación¹⁵³, o que, entre los contenidos mínimos de cada uno de los planes debía figurar “la composición y funciones de los órganos de apoyo (Comité Asesor y Gabinete de Información) al órgano de dirección del mismo, sin perjuicio de las incorporaciones que por decisión de éste, puedan producirse, en función de las necesidades derivadas de la situación de emergencia”¹⁵⁴

Por ser los incendios forestales catástrofes que desde los tiempos más remotos se han venido padeciendo, ayudados por la mano del hombre e intereses inconfesables, será en estas situaciones donde se comenzase a tomar en cuenta la Información Pública para reaccionar ante una crisis; y así, se determinan los datos generales sobre el incendio que, en un primer momento, debían darse a conocer a los medios de comunicación cuando sea de nivel 2¹⁵⁵. De esta forma se unificaban criterios a la hora de emitir las

-Resolución de 4 de julio de 1994 (REF. 94/16738), Y Real Decreto 1254 1999 de 16 de julio por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. («BOE. núm. 172, de 20 de julio de 1999)

-Real Decreto 1196 2003 de 19 de septiembre por el que se aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas (BOE. núm. 242, de 9 de octubre de 2003)

-Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español. (BOE. núm. 113, de 12 de mayo de 2006.

¹⁵³ “En el Gabinete de Información, siguiendo las directrices del Comité de Dirección, se centralizará y preparará la información relativa a la situación de emergencia y las recomendaciones e instrucciones que convenga hacer a la población, para su transmisión a los medios de comunicación social y a cuantos organismos, entidades o personas lo soliciten. El Gabinete de información estará formado por el personal de la Delegación del Gobierno o, en su caso, del Gobierno Civil, y el de la Comunidad Autónoma de Canarias que sea designado por el Comité de Dirección”. Punto 3.3.1 Dirección y coordinación de emergencias declaradas de interés nacional, de la Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico del Ministerio de Justicia e interior. Boletín Oficial del Estado; 4 de marzo de 1996; núm. 55, pág. 8483.

¹⁵⁴ Punto 1º del apartado IV.3 del Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Accidentes en los Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril. Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 22 de marzo de 1996; núm. 71, pág. 10998.

¹⁵⁵ “Nivel 0: referido a aquellos incendios que pueden ser controlados con los medios de extinción previstos y que, aun en su evolución más desfavorable, no suponen peligro para personas no relacionadas con las labores de extinción, ni para bienes distintos a los de naturaleza forestal.

Nivel 1: referido a aquellos incendios que pudiendo ser controlados con los medios de extinción previstos en el Plan de Comunidad Autónoma, se prevé por su posible evolución, la

correspondientes notas de prensa¹⁵⁶. En igual forma, el Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, concretaría el tipo de información que se debía difundir en caso de accidente de esta clase¹⁵⁷.

necesidad de la puesta en práctica de medidas para la protección de las personas y de los bienes que puedan verse amenazados por el fuego.

Nivel 2: referido a aquellos incendios para cuya extinción se prevé la necesidad de que, a solicitud del órgano competente de la Comunidad Autónoma, sean incorporados medios estatales no asignados al Plan de Comunidad Autónoma, o puedan comportar situaciones de emergencia que deriven al interés nacional.

Nivel 3: aquellos incendios en que habiéndose considerado que está en juego el interés nacional así sean declarados por el Ministro de Justicia e Interior.

La calificación inicial de la gravedad potencial de los incendios en los niveles 0, 1 y 2 será efectuada por el órgano competente de la Comunidad Autónoma y podrá variarse de acuerdo con la evolución del incendio, el cambio de las condiciones meteorológicas, etc.” Punto 2.3 de la Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. Ministerio del Interior. BOE núm. 90, de 15 de abril de 1993, página 10969.

¹⁵⁶ “El contenido de la información a facilitar por los órganos de dirección de los Planes de Comunidades Autónomas al Plan Estatal en incendios con niveles de gravedad potencial 2 será, como mínimo, el siguiente:

Datos generales sobre el incendio: Provincia, términos municipales afectados, día y hora de comienzo, superficie afectada, nivel de gravedad potencial.

Consecuencias, acaecidas y previstas, referidas a: Víctimas, evacuaciones (localidades y número de personas), cortes de carreteras, cortes de vías férreas, interrupción de servicios básicos (teléfono, electricidad, agua potable).

Otras consecuencias sobre personas no relacionadas con las labores de extinción y sobre bienes distintos a los de naturaleza forestal”. Punto 2.4.2 del [Plan Estatal de Protección Civil para emergencias por incendios forestales](#). Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995, que aprueba el Plan Estatal de Protección Civil para emergencias por incendios forestales.

¹⁵⁷ “Artículo 20. Actuación y comunicación. (...) 2. La comunicación a que se refieren los apartados anteriores se efectuará por el medio más rápido posible e incluirá los siguientes datos:

Localización del suceso.

Estado del vehículo implicado y características del suceso.

Datos sobre las mercancías peligrosas transportadas.

Existencia de víctimas.

Condiciones meteorológicas y otras circunstancias que se consideren de interés para valorar los posibles efectos del suceso sobre la seguridad de las personas, los bienes o el medio ambiente y las posibilidades de intervención preventiva”. Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 12 de mayo de 2006; núm. 113, pág. 18187.

2.1.9. Información previa a la población e información en caso de emergencia

Aunque según el Real Decreto 886/1988, era obligado hacer llegar a la población que pudiese ser afectada por un riesgo industrial la información adecuada sin necesidad de que los ciudadanos la soliciten, esta información no estaba regulada con precisión. Con la promulgación de la Directiva 89/618/EURATOM¹⁵⁸, relativa a la información de la población sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica, se entendía que era conveniente “establecer principios comunes y disposiciones específicas en materia de la información que deberá darse a la población efectivamente afectada por un caso real de emergencia radiológica”, se reglaron los diferentes tipos de información a difundir en estos casos. Así se determinó el concepto de “información previa” de la siguiente forma:

- “1. Los Estados miembros velarán para que la población que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica sea informada sobre las medidas de protección sanitaria que le serían aplicables, así como sobre el comportamiento que debería adoptar en caso de emergencia radiológica.
2. La información suministrada incluirá, como mínimo, los elementos que aparecen en el Anexo I.
3. Esta información se comunicará a la población mencionada en el apartado 1 sin necesidad de que lo solicite.
4. Los Estados miembros actualizarán la información, la comunicarán regularmente e igualmente cuando se produzcan cambios significativos en las medidas descritas. Esta información será accesible para el público de manera permanente”. (Artículo 5).

En el mismo sentido, el término “información en caso de emergencia radiológica” quedaría definido en el Artículo 6 en los siguientes términos:

- “1. Los Estados miembros velarán para que, cuando se produzca un caso de emergencia radiológica, la población efectivamente afectada sea informada sin dilación sobre los datos de la situación de emergencia, sobre el comportamiento que deba adoptarse y, en función del caso de

¹⁵⁸ Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Diario Oficial n° L 357 de 07/12/1989 p. 0031 – 0034

que se trate, sobre las medidas de protección sanitaria que le sean aplicables.

2. La información suministrada se referirá a aquellos puntos que figuran en el Anexo III que sean pertinentes según el caso de emergencia radiológica”.

La Directiva Euratom 89/618, se incorporaría al ordenamiento jurídico español de forma paulatina tratando de cumplir los plazos marcados en su artículo 12¹⁵⁹ mediante diversas disposiciones legales; como el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1990, o el de 21 de mayo de 1993 por el que se aprobó el "Acuerdo relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica"¹⁶⁰. De esta forma, el 1 de octubre de 1999, el Consejo de Ministros aprobó una resolución por la que se regulaba todo lo relativo a la información que debería darse a conocer al público en caso de emergencia radiológica¹⁶¹. El objeto de la disposición se definía en su artículo primero de la siguiente forma: “definir las medidas y procedimientos de información a la población tendentes a reforzar la protección sanitaria de ésta, en casos de emergencia radiológica” y en el artículo cuarto se especificaban, con precisión, los significados de las expresiones a emplear en esta materia¹⁶²; todo ello como consecuencia de los distintos acuerdos europeos. Entre las novedades más destacadas se puede decir que, en su artículo quinto, se encontraba el término “información previa”, la cual será dirigida a aquella población que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica, así como el comportamiento que debería adoptar en tales situaciones; también, en ese mismo artículo quinto, se determinaba a quién le correspondería la dirección y

¹⁵⁹ Artículo 12. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar veinticuatro meses después de su adopción. Informarán de ello inmediatamente a la Comisión, así como de las posibles modificaciones posteriores de dichas medidas.

¹⁶⁰ Publicado por Orden de 27 de mayo de 1993, Boletín Oficial del Estado de 4 de junio, núm. 133, pág. 16939.

¹⁶¹ España. Resolución de 20 de octubre de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1999, relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 22 de octubre de 1999; núm. 253, pág. 37214.

¹⁶² “A los efectos de la presente disposición las expresiones que figuran a continuación tendrán el significado que para cada una de ellas se especifica:

a) «Población que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica». Todo grupo de población para el que se adopte un plan de actuación en previsión de casos de emergencia radiológica.

b) «Población efectivamente afectada en caso de emergencia radiológica». Aquella para la que se adopten medidas específicas de protección desde el momento en que se produce una emergencia radiológica”. (Artículo cuarto).

coordinación de las actividades de información previa a la población, así como el contenido y forma de llevar a cabo difusión de la información¹⁶³. Para el caso de emergencia radiológica, se regulaba entre otros aspectos las autoridades que en cada caso serían las encargadas “de elaborar la información sobre aspectos técnicos y de protección sanitaria destinada al resto de la población, que deba ser difundida a través de los medios de comunicación social y de cualquier otro mecanismo que se considere necesario en cada caso” (artículo sexto), e incluso se puntualizaba que “Para la transmisión de la información previa, habrán de utilizarse medios que se dirijan individualmente a los ciudadanos (folletos, cartas nominativas, etc.), junto con aquellos que tengan por objeto a la población como colectividad (utilización de los diversos medios de comunicación social, reuniones públicas, etc.). Será particularmente interesante la transmisión de la información mediante la puesta en práctica de programas escolares a todos los niveles” (artículo noveno). Así, de forma solapada, se promovían campañas de comunicación y se empezaban a tener

¹⁶³ Quinto. información previa.

1) Dirección y coordinación de las actividades de información previa a la población: La población que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica será informada sobre las medidas de protección sanitaria que le serían aplicables, así como el comportamiento que debería adoptar en tales situaciones.

La dirección y coordinación de las actividades de información previa a la población corresponderá:

En los ámbitos de planificación por posibles emergencias derivadas de centrales nucleares de potencia, a los Directores de los Planes de Emergencia Exterior de estas instalaciones, con la colaboración y el asesoramiento de la Dirección General de Protección Civil del Ministerio del Interior, del Consejo de Seguridad Nuclear y de la Dirección General de la Salud Pública del Ministerio de Sanidad y Consumo.

En los demás casos, al Consejo de Seguridad Nuclear y a las autoridades sanitarias con la colaboración de los órganos de la Administración General del Estado o de las Comunidades Autónomas que tengan asignada la dirección de los Planes de Actuación de Emergencia correspondientes.

2) Contenido y comunicación de la información: El contenido de la información incluirá, como mínimo, los elementos que figuran en el anexo I del presente Acuerdo.

Dicha información será comunicada a la población sin necesidad de que la solicite y estará accesible de manera permanente.

Los procedimientos específicos para la difusión de la información previa serán publicados para su conocimiento por los grupos de población a los que se dirigen.

Las autoridades locales y, en su caso, los titulares de las instalaciones y actividades contempladas en el punto 2 del apartado segundo prestarán la cooperación necesaria para el cumplimiento de lo establecido en los puntos precedentes. Asimismo, colaborarán en las actividades de información previa a la población, las instituciones de la Administración General del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los organismos públicos o privados que, en cada caso, determinen los procedimientos específicos aludidos.

3) Actualización del contenido de la información y de los procedimientos: Con carácter general, la información y los procedimientos de información serán revisados periódicamente con una periodicidad mínima de tres años y, en todo caso, cuando se produzcan cambios significativos, tanto en el contenido de la información como en los procedimientos.

en cuenta a los medios de comunicación social como herramienta de gran valor a emplear en estos casos.

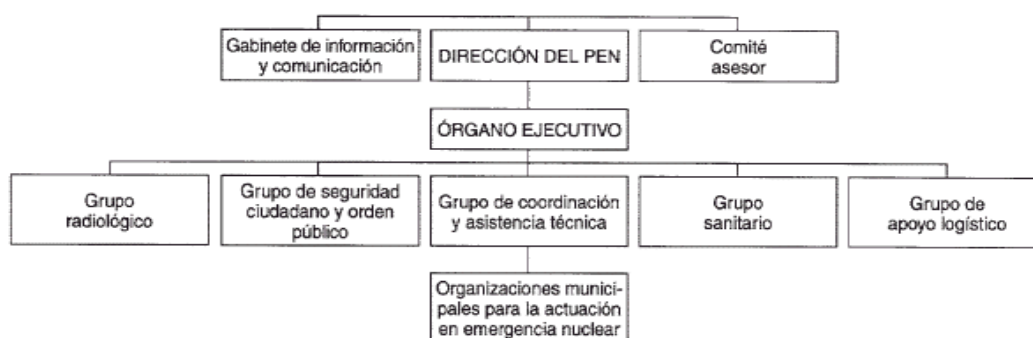
2.1.10. La revisión del Plan Básico de Emergencia Nuclear

La creciente consolidación del Sistema Nacional de Protección Civil, a través del progresivo proceso de asunción de sus competencias por las Comunidades Autónomas, la publicación de la [Directiva 89/618/EURATOM](#) y su incorporación al ordenamiento jurídico español mediante el correspondiente Acuerdo del Consejo de Ministros, de 1 de octubre de 1999, provocaron la revisión del Plan Básico de Emergencia Nuclear, y por Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. Es de resaltar que en este documento ya se trata a la Comunicación Social como algo relevante pues para garantizar que la información en una emergencia llegue a sus destinatarios en el Título I (artículo 7.m.), al tratar sobre las bases para la planificación de emergencias nucleares, se determina que “los planes de emergencia nuclear establecerán los procedimientos y cauces necesarios para garantizar, de forma rápida y apropiada, la cobertura informativa a la población efectivamente afectada, a las Administraciones Públicas implicadas y al resto de la población.”

Dentro de la Organización, estructura y funciones para los planes del nivel de respuesta exterior (TÍTULO III, punto 1), se establece una “estructura jerárquica y organizativa básica para el PEN”¹⁶⁴ en la que figura, por primera vez el término, el “Gabinete de información y comunicación”, al que hace depender directamente del Director del PEN. Esta estructura deberá permitir el ejercicio de diversas funciones básicas, entre ellas “La información a la población efectivamente afectada, a los organismos concernidos de las Administraciones Públicas y a los medios de comunicación social, durante la emergencia. (...) Para llevar a cabo todas las actuaciones relacionadas con la información a la

¹⁶⁴ PEN: Plan de emergencia nuclear exterior a la central nuclear. La estructura jerárquica y organizativa básica para el PEN se representa en la figura

FIGURA 1: ORGANIGRAMA DEL PEN



Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de julio de 2004; núm. 169, página 25691.

población efectivamente afectada por la emergencia, la información a los organismos concernidos de las Administraciones Públicas y la información a los medios de comunicación social, el director del PEN dispondrá de un gabinete de información y comunicación, que será la célula de información del PEN.” Dentro de las responsabilidades que se le asignan al director del PEN, figura la de “Informar a la población efectivamente afectada por la emergencia y a las autoridades competentes y a los organismos concernidos de las distintas Administraciones Públicas”. Los contenidos que componen la información a la población efectivamente afectada por la emergencia son propuestos por el órgano ejecutivo al director del PEN¹⁶⁵.

Pero la auténtica novedad es la que se determinan en el punto 1.3 del Título III por el que se determinan las competencias del Gabinete de información y comunicación del PEN:

“El jefe del gabinete de información y comunicación será el jefe de prensa del órgano cuyo titular sea, asimismo, el director del PEN. El jefe del gabinete de información y comunicación será, también, el portavoz único de la dirección del PEN, en la emergencia.

El director del PEN nombrará un sustituto.

El gabinete de información y comunicación del PEN estará situado en la sede de la Delegación o Subdelegación del Gobierno de la provincia donde se ubique la central nuclear.

Estará integrado por personal de esta Delegación o Subdelegación del Gobierno y, en su caso, por personal de otras Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno afectadas por el PEN. Así mismo, podrá incorporarse a este gabinete de información y comunicación personal especializado en materia de información y comunicación de las Comunidades Autónomas concernidas por el PEN.

Funciones del gabinete de información y comunicación.

¹⁶⁵ El director del PEN dispondrá de un órgano ejecutivo dentro de su estructura organizativa. La determinación y propuesta de las medidas de protección que se vayan a aplicar y de otras actuaciones que se realicen, en las zonas afectadas, corresponderá a este órgano ejecutivo, en coordinación con los directores de los planes de actuación municipal en emergencia nuclear, y contando con el apoyo del grupo de coordinación y asistencia técnica. (Título III, punto1)
Las medidas de protección y otras actuaciones de emergencia serán ejecutadas por los grupos operativos y las organizaciones de respuesta municipal, a través de sus servicios operativos. Para optimizar la respuesta, el desarrollo de esta estructura jerárquica y organizativa básica, desde el nivel de servicios operativos, deberá tener en cuenta las circunstancias específicas en el ámbito de cada PEN.

- a) Conformar y difundir la información y las recomendaciones que el director del PEN deba transmitir a la población.
- b) Centralizar y coordinar la información general sobre la emergencia a la población efectivamente afectada y facilitarla a los medios de comunicación social.
- c) Facilitar toda la información relativa a contactos familiares, localización de personas y datos referidos a los posibles evacuados y trasladados a centros de asistencia médica.”

En este mismo documento, al director del Plan de Actuación Municipal en Emergencia Nuclear (PAMEN), que normalmente suele ser el Alcalde, entre las responsabilidades que se le encomienda en materia de comunicación figuran las de “Mantener permanentemente informada a la población sobre la situación de emergencia y sobre el comportamiento que deba adoptarse, de acuerdo con las directrices del director del PEN.” así como el “Dar servicio de información a familiares de afectados, en coordinación con el gabinete de información y comunicación del PEN.”¹⁶⁶

En los mismos términos que para el Gabinete de información y comunicación del PEN, se determinan las directrices que deben regir en el Gabinete central de información y comunicación para el Plan de Emergencia Nuclear del Nivel Central de Respuesta y Apoyo (PENCRA)¹⁶⁷, y así, se dice que:

“El gabinete central de información y comunicación será la célula de información del PENCRA, y estará situado en la sede del órgano competente en materia de protección civil del Ministerio del Interior.

El jefe del gabinete central de información y comunicación será designado por el Ministro del Interior, de acuerdo con el Portavoz del Gobierno.

El jefe del gabinete central de información y comunicación será, asimismo, el portavoz único del director del PENCRA, en la emergencia.

Por este mismo procedimiento se nombrará un sustituto.

El gabinete central de información y comunicación estará integrado por personal de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y, en su caso, por otro personal del Ministerio del Interior. Así mismo, podrá incorporarse a este gabinete personal especializado en materia de información y comunicación de los organismos de la Administración General del Estado concernidos por el PENCRA.

¹⁶⁶ Letras e y f del punto 1.6 del Título III.

¹⁶⁷ Es de destacar que el director del PENCRA será el titular del órgano del Ministerio del Interior competente en materia de protección civil. (Título III, punto 2.1)

Funciones del gabinete central de información y comunicación:

- a) Centralizar, conformar y difundir la información sobre la emergencia, elaborada por el Consejo de Seguridad Nuclear, en colaboración con la autoridad sanitaria competente, destinada al público en general y a los medios de comunicación social de difusión nacional.
- b) Recabar y realizar el seguimiento de toda la información que estuviera siendo suministrada por el gabinete de información y comunicación del PEN.” (Título III, punto 2.3.)

En el punto 3 del Título IV de este documento, se estudia la preparación para la respuesta en emergencia nuclear con objeto alcanzar y mantener una adecuada preparación para actuar en situaciones de emergencia y para ello se hace ver la necesidad de programar, desarrollar y poner en práctica sistemáticamente diversas actividades, entre ella la “información previa a la población que pueda verse efectivamente afectada”; esta información tiene por objeto que la “población que pueda verse afectada por un accidente en una central nuclear tenga conocimiento de los riesgos, del Plan de Emergencia Nuclear y de las medidas de protección que vayan a adoptarse previstas en éste. Ello propiciará, además, que, en caso de emergencia, la población efectivamente afectada reaccione adecuadamente facilitando la aplicación de tales medidas.”, por ello cada PEN “dispondrá de un «programa de información previa a la población» que será aprobado y dirigido por el director del PEN.

El órgano ejecutivo del PEN elaborará y ejecutará el correspondiente programa de información previa a la población, teniendo en cuenta las directrices establecidas, así como las propuestas de los directores de los PAMEN y de los organismos concernidos de las Comunidades Autónomas. El jefe del grupo coordinación y asistencia técnica del PEN coordinará y ejecutará la puesta en práctica del programa de información previa a la población en la que colaborará el gabinete de información y comunicación del PEN, y se especifica que el programa de información previa a la población deberá contemplar, al menos, los siguientes elementos: 1º Población a la que va dirigida, 2º Objetivos que se pretenden cubrir, 3º Actividades informativas que se van a desarrollar, 4º Metodología para llevarlas a cabo, 5º Contenido de las actividades informativas que se vayan a realizar, 6º Medios humanos y materiales necesarios, 7º Ámbito de colaboración de los distintos órganos concernidos en el PEN, 8º Calendario de actividades, 9º Presupuesto y financiación, 10º Procedimiento de evaluación.

Por último, en la Disposición adicional tercera, se determina que “Las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, de formación y capacitación de actuantes y de simulacros, a las que se hace referencia en el título IV de este Plan Básico, se aprobarán por

resolución del Subsecretario del Interior, previo informe favorable del Consejo de Seguridad Nuclear y de la Comisión Nacional de Protección Civil, en el plazo de seis meses desde la publicación de este real decreto”.

Como consecuencia de lo antedicho, por Resolución de 7 de junio de 2005¹⁶⁸, la Subsecretaría de Interior aprobaría la Directriz de información previa a la población en los Planes de Emergencia Nuclear. Los objetivos que se persiguen con ella son:

“1. Establecer las líneas de actuación a seguir en materia de información previa a la población. 2. Facilitar la elección de metodologías adecuadas para la puesta en marcha de los Programas de Información Previa a la población de cada PEN. 3. Establecer y hacer públicos los procedimientos mediante los cuales se facilitará información previa a la población que pueda verse afectada por una emergencia nuclear. 4. Armonizar, en lo posible, los Programas de Información Previa a la población de los diferentes planes de emergencia nuclear. 5. Ayudar a la implantación material efectiva de los planes de emergencia nuclear”. (Artículo 2)

En su artículo 5, pormenoriza con gran rigor técnico la forma de desarrollar los programas de información previa a la población. Se indican los aspectos que se deben tener en cuenta y ser considerados como necesidades previas a la realización de cualquier programa de información¹⁶⁹, indica la forma de definir los colectivos implicados¹⁷⁰, la especificación de objetivos para concretos para

¹⁶⁸ Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm. 147 de 21 de junio de 2005, páginas 21617 a 21626

¹⁶⁹ “5.1 Necesidades previas:

5.1.1 Estudio previo sobre el nivel de información y atlas socioeconómico: (...) El universo a estudiar será el de la población ubicada en las zonas de planificación de los PEN. La muestra tendrá como mínimo dos niveles de desagregación, (...). Estos datos de partida (encuesta y datos demográficos y socioeconómicos) serán aportados por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, a través del Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia (en adelante CEISE), con la colaboración en su caso, del Consejo de Seguridad Nuclear.

5.1.2 Antecedentes sobre campañas informativas: También, con carácter previo a la elaboración del proyecto de Programa Trienal, se evaluarán las experiencias adquiridas en anteriores campañas de información a la población realizadas hasta ese momento en la zona correspondiente...”.

¹⁷⁰ “5.2 Colectivos implicados:

5.2.1 De modo general, toda la población que pueda verse potencialmente afectada en caso de emergencia nuclear y que se corresponde con las poblaciones de derecho, de hecho, estacionales y transeúntes definidas en las Zonas de Planificación de los correspondientes PEN.

cada área o colectivo¹⁷¹, determina cómo se deben elegir las metodologías y estrategias comunicativas¹⁷², da a conocer diversas actividades informativas que se pueden utilizar¹⁷³, orienta sobre los contenidos y la forma en que se deben difundir¹⁷⁴, regula quién y cómo debe realizar el seguimiento y

5.2.2 Por su naturaleza, papel social, o cometido en caso de emergencia nuclear, requieren de una información y metodología específicas, que se recogerán en subprogramas de actividades específicas, los siguientes colectivos: La población escolar. El profesorado y personal no docente de los centros escolares. Los medios de comunicación con implantación local y de modo muy especial aquellos con los que exista un acuerdo...”.

¹⁷¹ “5.3 Objetivos de los programas: Los Programas de información Previa a la población especificarán los objetivos concretos que respondan a las necesidades de cada área o colectivo.

Los objetivos del Programa de información Previa destinado a la población general irán enfocados a:

Informar sobre la existencia de determinados niveles de riesgo por accidente de una central nuclear, probabilidad del mismo y sus potenciales efectos en las personas y en el medio, así como medidas técnicas de prevención y seguridad (...). Explicar posibles reacciones de los individuos en aglomeraciones e instalaciones de pública concurrencia, ante una situación de emergencia, y modos de evitar o contrarrestar reacciones colectivas inadecuadas”.

¹⁷² “5.4 Metodologías y estrategias: La estrategia comunicativa debe:

Conseguir la participación de los Ayuntamientos implicados en los distintos PEN como pilar fundamental en los distintos programas y actividades de información previa a la población.

Identificar los colectivos de población y adecuar la información a sus características: número de integrantes, edades, nivel sociocultural, conocimiento previo preventivo, etc. Integrar en el proceso aquellos centros, oficinas e instituciones, tanto públicas como privadas, con objetivos coincidentes o compatibles con los programas y actividades de información previa a la población (...) Seleccionar las herramientas adecuadas para la comunicación: audiovisuales (vídeos), escritas (manuales de comunicación, folletos, póster), telemáticas (página web, CD-Rom, ...), verbales-públicas (reuniones con medios de comunicación social, reuniones directas con población) con una relación estudiada y contrastada de ideas-mensajes clave”.

¹⁷³ “5.5 Actividades informativas: Los Programas de información Previa a la población integrarán fundamentalmente las actividades siguientes:

A) información sin demanda previa. a) Personalizada: Buzoneado personalizado de impresos.

b) Colectiva: Buzoneado indiscriminado de impresos. (...) c) información accesible permanentemente: Páginas web. (...) B) información a demanda: Escrita (mediante correo ordinario o correo electrónico). Telefónica. Presencial.

C) información para colectivos específicos.

Cursos, seminarios y/o jornadas a través de la ENPC, con la colaboración del CEISE, las Unidades de Protección Civil implicadas, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Ministerio de Sanidad y los Ayuntamientos implicados a través de quienes determinen.

¹⁷⁴ “5.6 Contenidos: Como guía básica de los contenidos de los Programas de información Previa a la población se utilizará la publicación «Información previa a la población que pueda verse afectada por una emergencia radiológica», elaborada por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y el Consejo de Seguridad Nuclear. (...) Los contenidos de los Programas de información Previa destinada a colectivos específicos, incluidos aquellos que pueden actuar como agentes de comunicación, referenciados en el punto 5.2.2 de esta Directriz, serán elaborados por el CEISE con la colaboración de los Organismos e instituciones que sean pertinentes. Los contenidos radiológicos de los Programas de información Previa a la

evaluación de los resultados del programa¹⁷⁵, y, por último, indica la forma en que le debe llevar a cabo el presupuesto y la financiación¹⁷⁶.

De esta Directriz se puede decir que goza de gran su rigor técnico en el aspecto comunicativo y que puede servir de guía para otras Directrices relativas a informar sobre riesgos distintos a lo nucleares. Por estas mismas fechas se conocieron los resultados de un estudio sobre el grado de preparación ante el riesgo nuclear de las poblaciones cercanas a centrales nucleares en el que se ponía de manifiesto la poca preparación al respecto¹⁷⁷.

población, tanto generales como específicos, serán supervisados por el Consejo de Seguridad Nuclear”.

¹⁷⁵ “5.7 Seguimiento y evaluación de resultados:

5.7.1 Seguimiento: El Órgano Ejecutivo del PEN será responsable del seguimiento de los resultados del correspondiente Programa de información Previa a la Población. (...).

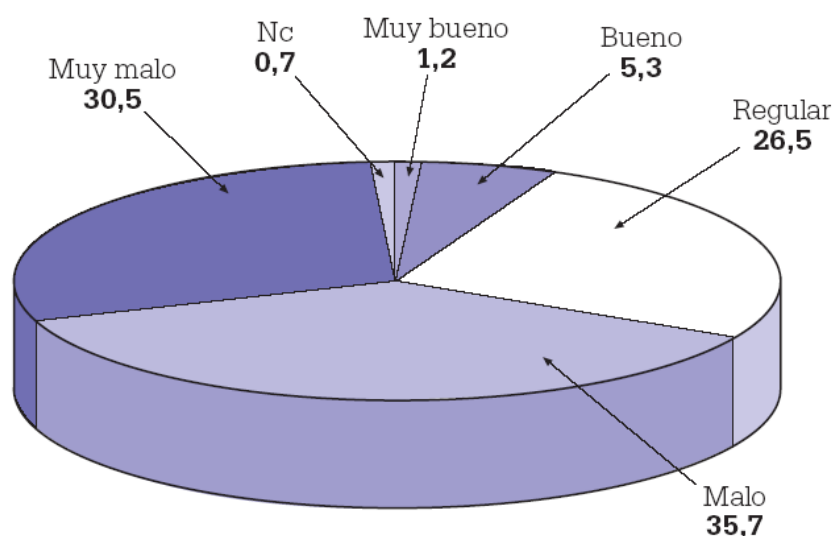
5.7.2 Evaluación y revisión del Programa: Al final del periodo de vigencia del Programa Trienal de información Previa a la población se realizará un estudio, fundamentado en una encuesta, (...). Estos estudios serán efectuados por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, con la colaboración en su caso del Consejo de Seguridad Nuclear, y con la participación del Órgano Ejecutivo...”.

¹⁷⁶ “5.8 Presupuesto y financiación: La financiación de las actividades objeto de la presente Directriz correrá a cargo de los presupuestos de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, con la colaboración, en su caso, de otras entidades públicas y privadas, ...”.

¹⁷⁷ “¿Los sujetos que viven en zonas claramente de riesgo, como las nucleares, tienen una mayor implicación en el sistema de protección?

No parece ser así a la luz de los resultados de un estudio que se hizo en estas zonas en 2004 (gráfico 1.3): sólo el 6,5% considera que tiene un nivel de preparación bueno o muy bueno frente a una catástrofe, mientras que la gran mayoría, que representa el 66%, manifiesta tener un nivel de preparación malo o muy malo.

Gráfico 1.3. Nivel de preparación ante una catástrofe en zonas cercanas a centrales nucleares.



Fuente: Investigación sociológica entre la población establecida en los municipios comprendidos en las zonas I y II de los distintos planes específicos del Plan Básico de Energía Nuclear (2004)

En este sentido, se debe resaltar que de las dos principales funciones atribuibles a los medios de comunicación para estos casos son por un lado como formadores sobre lo que hay que hacer en caso de emergencias y por otro como medios de difusión de la información que se produce durante la catástrofe. Estas dos funciones no han sido debidamente aprovechadas para la formación ni para realizar campañas de comunicación pues, como mas adelante veremos, en los últimos años la DGPC y E no ha hecho ninguna¹⁷⁸.

2.1.11. La legislación sobre las portavocías

Aunque en la práctica los portavoces de las entidades oficiales se suelen ver eclipsados por las Autoridades titulares de las mismas, con el Real Decreto 991/2006¹⁷⁹, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, se aludía de forma expresa la figura del Portavoz al decir sobre él lo siguiente:

RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. 2008. Ministerio del Interior. Página 37.

¹⁷⁸ “Estableciendo una agrupación entre los distintos medios propuestos para la formación de los ciudadanos ante situaciones de emergencia, se observa una clara polarización entre medios audiovisuales y organizaciones formales. Son las dos principales instituciones que la gente propone para conseguir mejorar la formación. Ello provoca, como muestra la Tabla 4.17, que un 21% de quienes han seleccionado dos (máximo de respuestas) fuentes de formación acerca de cómo comportarse en situación de urgencia, lo hayan hecho exclusivamente proponiendo medios audiovisuales. El 26%, por su parte, ha propuesto exclusivamente la formación a través de las organizaciones formales, y el 32% ha hecho una propuesta de uso conjunto de la cultura audiovisual y la inserción en organizaciones formales. Por lo tanto, ambos tipos de fuentes concentran cuatro de cada cinco respuestas de quienes han seleccionado dos fuentes de formación”.

Tabla 4.17 Distribución de preferencia de uso de medios para la formación entre quienes proponen dos medios de información.

	Audiovisuales	Escritos	Digitales	Organizaciones formales	Instituciones informales	Total
Audiovisuales	21,0%	5,4%	3,6%	31,6%	1,9%	63,4%
Escritos		,0%	,4%	1,6%	,1%	2,1%
Digitales		,0%				,0%
Organizaciones formales	,0%	,5%	1,5%	25,9%	3,7%	31,7%
Instituciones informales		,1%	,0%	2,6%	,2%	2,9%
Total	21,0%	6,0%	5,4%	61,6%	5,9%	100,0%

(RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. 2008. Ministerio del Interior. Páginas 73)

¹⁷⁹ España. Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, del Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 12 de septiembre de 2006; núm. 218, página 32220.

“4. Como órgano de asistencia inmediata al Ministro, existe un Gabinete, con nivel orgánico de dirección general, con la estructura que se establece en el artículo 17 del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril. Su titular se encargará de la supervisión de los servicios de protocolo y de la programación de las relaciones institucionales, cuando haya de intervenir directamente el Ministro del Interior. 5. Depende directamente del Ministro la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales, a cuyo titular corresponde actuar como portavoz del Ministerio del Interior, impulsar y coordinar las relaciones sociales e informativas de los distintos servicios del departamento y las campañas informativas que se pretendan desarrollar en su ámbito. Sus puestos de trabajo se proveerán teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 17.4 del Real Decreto 562/2004, de 19 de abril, y normativa complementaria.”(Artículo 1, puntos 4 y 5)

En este Real decreto también se determina que a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias se le encomienda la preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos, es decir, se la hace la “entidad portavoz” del Estado en estas lides y le encomienda la difusión de lo que se puede denominar como “información preventiva”.

“En particular, corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las siguientes funciones: (...)

l. La organización y mantenimiento de un fondo documental especializado que permita la máxima difusión de la información.

m. El desarrollo de estudios y programas de información a la población, así como la promoción de la autoprotección ciudadana y corporativa, y de fomento de la participación social en las actividades de protección civil y emergencias, así como de programas de educación para la prevención en centros escolares”. (Artículo 10.2.).

2.1.12. La intervención de los Gabinetes de Comunicación en las campañas informativas, y su legislación

Como consecuencia de lo que se determina en el Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN) en 2005, se aprobaría la Directriz de información previa a la población en los Planes de Emergencia Nuclear¹⁸⁰ desarrollando las bases y objetivos establecidos en el mismo en relación con los «programas de

¹⁸⁰ Anexo I. España. Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Interior, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 21 de junio de 2005; núm. 147, p. 21617.

información previa a la población» de los planes de emergencia nuclear exteriores a las centrales nucleares existentes en las provincias de Burgos, Cáceres, Guadalajara, Tarragona y Valencia, conocidos respectivamente como PENBU, PENCA, PENGUA, PENTA y PENVA. Sus objetivos son los siguientes:

- “1. Establecer las líneas de actuación a seguir en materia de información previa a la población.
2. Facilitar la elección de metodologías adecuadas para la puesta en marcha de los Programas de Información Previa a la población de cada PEN.
3. Establecer y hacer públicos los procedimientos mediante los cuales se facilitará información previa a la población que pueda verse afectada por una emergencia nuclear.
4. Armonizar, en lo posible, los Programas de Información Previa a la población de los diferentes planes de emergencia nuclear.
5. Ayudar a la implantación material efectiva de los planes de emergencia nuclear.”

Uno de los aspectos más relevantes de esta directriz es la delimitación de responsabilidades y funciones, cosa que hasta la fecha no se había hecho. Entre estas delimitaciones se prescribe que al director de cada PEN le corresponde la aprobación, publicación y dirección de los Programas Trienales de Información Previa a la Población, así como los Programas Anuales. En lo referente a la coordinación y ejecución de los programas de información previa, se determina que “El jefe del grupo de coordinación y asistencia técnica del PEN correspondiente coordinará la puesta en práctica de las actividades contenidas en los Programas de Información Previa a la población en colaboración con el gabinete de comunicación e información del PEN.” Dato relevante pues por primera vez se les reconoce a los gabinetes de comunicación la trascendencia de su labor. Todo esto se tratará en detalle más adelante.

2.2. Iniciativas oficiales no incluidas en la legislación

Tras el recorrido hecho por el ordenamiento jurídico español sobre los aspectos legales que regulan la Información Pública en situaciones de grave riesgo colectivo, calamidad pública o catástrofe, cabe preguntarse por las iniciativas “extra-legislativas” habidas en este campo; pues bien, se pueden calificar de pocas, en número, y tímidas en sus resultados. Pasemos a analizar dos de las

más señeras y que han tenido origen en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias¹⁸¹.

2.2.1. Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia

Con la pretensión de ser un referente en la gestión de la comunicación de Riesgos Industriales en 1991 se publicó un documento que era pionero en el asunto titulado “*Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia*”¹⁸². Con este documento se aspiraba a dar respuesta a la legislación comunitaria y española, al establecer estas, la necesidad de informar a los ciudadanos que viven cerca de complejos industriales sobre los riesgos que entrañan estas actividades y sus consecuencias. En concreto, se pretendía cumplir la Directiva de la CEE 82/501, causante de que el Gobierno español promulgase el anteriormente referido Real Decreto 886/88 sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, y en particular lo que se dice en su artículo 12 ya aludido varias veces; directiva comunitaria que sería modificada y ampliada por nuevas Directivas (87/216/CEE y 88/610/CEE), lo que motivó la promulgación de nuevas disposiciones legales por parte del Gobierno español recogidas en el Real Decreto 952/90, cuyo artículo 2 reza de la siguiente forma:

“1. La información a la población a la que se refiere el ART. 12 del R.D. 886/88 deberá ser comunicada o difundida por las Autoridades competentes a las personas que puedan ser afectadas por accidentes grave sin necesidad de que éstas lo soliciten, debiendo repetirse la comunicación o difusión semestralmente y, además, una vez actualizada, siempre que sea necesario incorporar datos nuevos o que sean modificados los anteriores.

2. La comunicación o difusión deberá contener los elementos contenidos en el anexo que se adiciona al Real Decreto 886/88 de 15 de julio bajo el

¹⁸¹ En la actualidad existe gran cantidad de iniciativas comunicativas de tipo individual sobre casos concretos, un ejemplo de ello es la puesta en práctica por el Consejo de Seguridad Nuclear, en el Módulo 10 sobre *Comunicación con el público* del Curso General de Formación de Actuantes en Emergencias Nucleares. Consejo de Seguridad Nuclear. *Curso General de Formación de Actuantes en Emergencias Nucleares*. (en línea). Disponible en Web: http://www.csn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=4193&Itemid=259&lang=es (consulta: 18 de marzo de 2012)

¹⁸² Dirección General de Protección Civil. *Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia*. (en línea y CD-ROM. Nipo: 126-91-051-9, Nipo en línea 126-11-164-8) 1991. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/22691/Gu%C3%ADa+para+la+comunicaci%C3%B3n+de+riesgos+industriales>. (Consulta: 17 de marzo de 2012)

número VI y que figura incluido dentro del anexo C del presente Real Decreto.

3. La información estará en todo momento a disposición del público y así se hará constar a través de los medios que se utilicen para su comunicación o difusión.”

Según se desprende de esta Guía, año 1991, parece ser que no se tenía muy claro la forma y la técnica con que debía abordarse la Información Pública en la emergencia pues, al tratar de justificar el por qué de informar, se planteaban un conjunto de dudas entre ellas algunas como: “¿debemos conseguir que la población acepte el riesgo?, ¿podemos conformarnos simplemente con que conozcan la existencia de planes de emergencia?, ¿debemos pretender cambiar la percepción de las poblaciones afectadas hasta conseguir que se sientan seguras?”¹⁸³. Estas dudas, y otras muchas que se planteaba la Guía en cuestión, serían resueltas posteriormente con la citada resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del interior, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población.

Debido a la forma tan elemental con que aborda los puntos que trata, la de exponerlos, la profundidad y el rigor que ofrece, se puede afirmar que más que

¹⁸³ “Sin embargo, la comunicación de estos riesgos y de los consiguientes planes de emergencia plantea algunos interrogantes sobre el cómo de esta tarea. Si bien es cierto que es obligatorio y positivo informar, también lo es que la comunicación de los riesgos es un asunto muy delicado que, mal gestionado, puede crear muchos más problemas de los que se pretendía evitar. ¿Se puede generar alarma, si se informa de una manera no adecuada? ¿Cuáles serían los efectos de esta alarma en la población? ¿Cómo evitarla? Los expertos en este tipo de comunicación afirman que no existe una única manera de abordar la comunicación de los riesgos, ya que el mejor sistema es aquel que se ajusta a las condiciones específicas de cada zona y de cada población. Sí coinciden en afirmar que la comunicación de riesgos es un proceso que pretende conseguir un público informado, interesado, práctico y colaborador y que en ningún caso pretende minimizar la preocupación del público. En las páginas que vienen a continuación se ha tratado de exponer cuáles deben ser las pautas fundamentales que hay que seguir para desarrollar una comunicación eficaz de los riesgos y planes de emergencia en el Estado Español, partiendo de las experiencias internacionales.

El para qué comunicar los riesgos es también un asunto controvertido o para el que tampoco hay una única respuesta: ¿debemos conseguir que la población acepte el riesgo?, ¿podemos conformarnos simplemente con que conozcan la existencia de planes de emergencia?, ¿debemos pretender cambiar la percepción de las poblaciones afectadas hasta conseguir que se sientan seguras?

La mayor parte de los expertos y de las autoridades que ya han trabajado en la comunicación de riesgos se han inclinado por limitar los objetivos al campo de lo realista y, por lo tanto, la mayor parte de los planes de comunicación de riesgo tienen un objetivo común:

Dar información a las poblaciones afectadas sobre:

- Los riesgos que para la población entrañan las operaciones de la industria.
- Las medidas que debe tomar la población para informarse y protegerse en caso de accidente”. (páginas 6 y 7 del documento).

una guía era un documento orientativo sobre la necesidad de comunicar a la población los datos oportunos para reaccionar ante este tipo de riesgos, resaltando la dificultad en hacerlo y en el que se deduce que esa labor debe ser llevada a cabo por personal cualificado. Un botón de muestra de lo referido es su anexo 1, punto3:

“Entender la labor de los medios de comunicación:

Los estudios realizados sobre la cobertura que realizan los medios de comunicación de las cuestiones relacionadas con los riesgos han mostrado diversas tendencias, cuya existencia se ve confirmada por la experiencia:

- Lo negativo, inusual o polémico interesa más que lo positivo, habitual o anodino.
- A los medios de comunicación les interesan las afirmaciones rotundas, no las ambiguas.
- En un tema de riesgo, a los medios les interesa más el aspecto sociopolítico que el científico.
- Existen más probabilidades de que los medios se ocupen del lado humano de la noticia que del estadístico.

Las inclinaciones naturales de las autoridades y de las empresas en lo que respecta a las cuestiones de riesgo, son casi diametralmente opuestas a las tendencias de los medios.

Sin embargo, negarse a jugar el juego según las reglas de los medios significa simplemente colocar a las autoridades en el banquillo, mientras que otros -determinados grupos activistas- proporcionan a los medios la información que desean. Al permitir que otros cuenten "la noticia" a los medios, lo más probable es que la Administración y sus representantes se encuentren a la defensiva y tengan menos elementos para poder hacer oír su voz y sus razones a través de los medios.

Jugar el juego de los medios significa varias cosas: emplear un lenguaje rotundo, utilizar ejemplos concretos y mostrar el lado de interés humano.

Por otro lado, será necesario preparar una serie de materiales para los medios que respondan a sus necesidades informativas.”

Para concluir, esta guía no delimita ni aclara la forma de utilizar y emplear lo que es información previa a la población, información de tipo preventivo, ni información a difundir en caso de que surja una crisis. El tratamiento de la información lo hace de una forma conjunta con lo que puede conducir a error a

personal que desconozca las técnicas de comunicación y difusión de la información. También se debe señalar que, esta guía, no debió tener mucha aceptación pues su aplicación se redujo al campo de los Riesgos Industriales Químicos, dato que pone de manifiesto las afirmaciones hechas al respecto.

En 1992 se llevó a cabo un trabajo para la elaboración de un modelo guía de respuesta en el aspecto informativo, que no consiguió su finalidad y de la cual hablaremos a continuación. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en 2001, volvió a editar el documento en cuestión en formato CD-ROM junto con otras guías para análisis de riesgos pues, al parecer, estas últimas tuvieron gran demanda¹⁸⁴.

2.2.2. Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta

Con el título "Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta"¹⁸⁵, el Centro Europeo de Investigación Social de

¹⁸⁴ La Dirección General de Protección Civil inició en el año 1991 con la Publicación "Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia" una colección de Guías Técnicas sobre el Riesgo Químico, encuadradas en el marco de la Directriz Básica de dicho Riesgo.

En 1994 se procedió a la edición de una trilogía de Guías Técnicas en donde se describen las distintas metodologías existentes para el Análisis de Riesgos, ofreciendo en la primera de ellas una visión general de conjunto y en las otras dos, diversos métodos de análisis cualitativos y cuantitativos.

Estas Guías constituyeron, y constituyen todavía, una eficaz herramienta de trabajo y consulta tanto para los órganos de las Administraciones Públicas como para las empresas y otras entidades interesadas en la comunicación de riesgos y las metodologías para el análisis de los mismos.

Dado que la edición está agotada y ante la demanda continua de dichas Guías Técnicas, la Dirección General ha considerado de interés realizar una edición de las mismas en soporte electrónico, ya que este sistema permite una difusión de la información de mayor alcance.

SAN NICOLAS SANTAMARIA, JUAN. Director General de Protección Civil. (presentación del CD-ROM). España. Ministerio del Interior. *Guías Técnicas para el Análisis y la Comunicación de Riesgos*. (CD-ROM) Dirección General de Protección Civil, 2001, NIPO: 126-01-040-3. DL: M-54767-2001.

¹⁸⁵ Se trata de un estudio muy específico, realizado en los años 1.992-1.993 entre dos colectivos de informantes relacionados con las situaciones de emergencia: los periodistas o creadores de opinión y los responsables institucionales de gestión de riesgos y gabinetes de prensa.

En la primera parte se estudia el punto de vista de los gestores institucionales de emergencias (Jefes de Unidades de Protección Civil) y de los Gabinetes de Prensa de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno; los que en la práctica conforman el colectivo de responsables de la coordinación y de la información de Protección Civil.

En la segunda parte se pretende detectar que tipo de redacción tienen las noticias y reportajes que elaboran los periodistas cuando trabajan sobre sucesos catastróficos.

Situaciones de Emergencia¹⁸⁶, en 1992 llevó a cabo un estudio muy específico, entre “los periodistas o creadores de opinión y los responsables institucionales de gestión de riesgos y gabinetes de prensa”, por entender que eran “los que en la práctica conforman el colectivo de responsables de la coordinación y de la Información de Protección Civil”. Según se expresa en el documento de presentación, el objetivo del estudio era “además de analizar la composición y estilo literario más frecuente de este tipo de noticias, era el de detectar qué aspectos de los sucesos interesaban más a los periodistas y que canales de información utilizaban para elaborar sus reportajes. Para ello, mediante la utilización de “metodología Delfi” y la participaron 38 periodistas, separándolos en dos grupos “de una selección de medios escritos, de radio y de televisión, con la tarea de cubrir las noticias de dos casos ficticios”.

El estudio en sus conclusiones informa sobre: “a) La estructura que tienen las narraciones de las catástrofes. b) Las actuaciones de los periodistas que informan sobre catástrofes. c) Las funciones que se asignan a Protección Civil en las catástrofes, por parte de los periodistas.” Aunque el informe, en su segunda parte, resaltaba que la investigación “Supone una metodología de simulación que es novedosa en este campo. Hemos pretendido ofrecer con este estudio otro modo de investigar prácticas complejas, como las que suceden cuando existe una catástrofe y se trata de mantener informada a la población”, los resultados prácticos no debieron ser los esperados, o no se consiguió la finalidad perseguida, pues no se llegó a elaborar ningún modelo

El objetivo del estudio, además de analizar la composición y estilo literario más frecuente de este tipo de noticias, era el de detectar que aspectos de los sucesos interesaban más a los periodistas y que canales de información utilizaban para elaborar sus reportajes.

España. Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias). Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España. 1987-2003 (CD-ROM). *Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta*. Equipo de investigación, coordinación y objetivos García, Andrés. (CEISE). 2004. *Introducción de. Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España*. Diseño, trabajo de campo y análisis, Martín Serrano, Manuel. (EURODOXA, S.A) 2004. Disponible en Web: http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p_p_id=122_INSTANCE_Sv6M&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_categoryId=445897. (Consulta: 18 de marzo de 2012)

¹⁸⁶ El Centro Europeo de Investigación Social de Situaciones de Emergencia (CEISE) es una dependencia de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias que, de acuerdo con el Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, tiene encomendado el desarrollo de investigaciones y estudios sobre aspectos sociológicos, jurídicos y económicos, relevantes para la protección civil.

España. Dirección General de Protección Civil. Internacional C.E.I.S.E. (en línea). 2011. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/ceise> (Consulta: 19 de marzo de 2012).

guía de respuesta (para gestionar la Información Pública), o no se publicó por parte de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias ningún documento al respecto.

Es de señalar que en este trabajo al dar la “Visión global de los resultados, las conclusiones y las recomendaciones del estudio”, hace unas conclusiones que en la actualidad, cuando menos, son discutibles. Quizá debido a que tanto la legislación como los medios y tecnologías de la información actuales han contribuido a superar el punto de vista desde el que se hizo el trabajo a que nos referimos¹⁸⁷.

¹⁸⁷ “Las respuestas de nuestros encuestados indican que en una situación de riesgo hay que comunicar para influir en los comportamientos de las personas, de modo que se contribuya a la autoprotección y a la cooperación. Se trata, por lo tanto, de una *comunicación para la acción*: una clase de intervención informativa que Las respuestas dejan traslucir que los responsables de esa comunicación para dirigir el comportamiento de las personas afectadas o implicadas por un desastre, *desconfían* de su propia capacidad para lograr ese propósito, y *no creen dominar las técnicas comunicativas adecuadas*.

En realidad, esa desconfianza y esa perplejidad, son una muestra de sensatez; habría que sentirse preocupado si acaso los responsables de la comunicación, ante una emergencia, se hubiesen manifestado con otro tono más autocomplaciente.”

“Conviene tener una idea correcta de cómo funcionan los procesos que intervienen en la representación de lo que sucede, y del modo parcial en el que puede intervenir la información de los MCM en la configuración de dicha representación. Porque, en caso contrario, se pueden cometer dos errores: el primero, confiar a la información funciones que ella sola no puede cumplir en situaciones de riesgo; el segundo, suponer que para conseguir con la comunicación los objetivos que Protección Civil pretende inducir en la población, en situaciones de emergencia, basta con utilizar mejores *técnicas* comunicativas.”

“Estas consideraciones obligan a concluir con una recomendación: convendría facilitar a los responsables de la comunicación pública de Protección Civil un seminario, en el que tuviesen ocasión de tratar con especialistas cómo funciona la información en relación con los comportamientos públicos.”

“En definitiva, se están trayendo a colación tres características de la comunicación: la *credibilidad* de la fuente, la *completitud* y *no ambigüedad* del mensaje. Ciertamente estos rasgos son necesarios, aunque no suficientes, para que un mensaje contribuya a generar autocontrol en las audiencias. Pero lamentablemente las situaciones de emergencia no siempre permiten contar con emisores tan calificados y con mensajes tan cuidadosamente elaborados.

Se deduce de las respuestas que en algunos lugares existen “formatos” de comunicados ya elaborados, a falta de que el acontecer venga a determinar cuáles deben de ser los contenidos concretos. En la medida en la que la experiencia haya dictado tales “prefabricados” pueden representar una alternativa válida. Pero, en todo caso, hay otros aspectos de la comunicación que también convendría que se incluyesen en el diseño de las intervenciones informativas en situaciones de emergencia o catástrofe. La más importante de ellas es la *realimentación*. Cuando las circunstancias lo permitan, y tan pronto como fuese posible, habría que lograr que el receptor de la información pase a ocupar también el papel de emisor. Cabe suponer que la audiencia se identifica más fácilmente con otro afectado, que con unas autoridades -sean administrativas o morales- que están fuera de peligro, y que por definición, son objetos de

2.3. Resumen: La información preventiva, la información previa a la emergencia y la información durante la emergencia

Independientemente del aspecto informativo que se le encomienda a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, relativo a “La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos” ¹⁸⁸, la Información Pública en la emergencias es considerada desde tres puntos de vista distintos: La información preventiva, la información previa a la emergencia y la información durante la emergencia; las tres son complementarias y tienen la misma finalidad. La primera está perfectamente regulada por la Administración y se mueve, principalmente, en el campo de la prevención de los riesgos; la segunda y la tercera tratan de dar respuesta a las necesidades informativas ante posibilidad de que se produzcan unos riesgos concretos, teniendo en cuenta el Plan de Comunicación correspondiente.

En estos dos últimos casos la gestión de la información es totalmente centralizada y se basa en la utilización de los Gabinetes de Comunicación con personal especializado, que a su vez dependen de un Director de Plan o una Autoridad que es la responsable única ante la Opinión Pública y los MCS.

En ninguno de los dos casos se contempla que los técnicos o los grupos operativos, que intervienen en alguna emergencia, catástrofe o crisis, estén capacitados y, menos aun, autorizados para ejercer labores de Información Pública, tales cometidos se reservan a Autoridades, Mandos y personal especializado componente de los Gabinetes de información y comunicación.

proyección expiatoria cuando hay que encontrar culpables de una ayuda que no llega en el momento necesario para evitar un daño.”

¹⁸⁸ “Dirección General de Protección Civil y Emergencias. 1. Corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las siguientes funciones: (...) La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos”. Artículo 13.e., del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 16 de julio de 1988; núm. 171, p. 31041.

Capítulo 3. La Protección Civil en la Unión Europea y la Comunicación Pública

3.1. La protección civil en la UE, evolución y objetivos

Los comienzos de la Protección civil en la Unión Europea se remontan a 1981¹⁸⁹, desde entonces ha sido reconocida de diferentes formas, en la Unión. Primero como un servicio público que se desempeñaba dentro del ámbito de cada uno de los distintos países que la componían. Después, en 1987, como una forma de cooperación entre los países de la Unión ante situaciones de catástrofe o emergencia, se llegó al establecimiento de un mecanismo de coordinación de intervenciones para estas situaciones¹⁹⁰. El Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007, potenciaría el campo de la protección civil al determinar que la Unión dispondría de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros en diversos ámbitos, entre ellos el de la protección civil; para regularlo, al mencionado texto legal, se incluiría este concepto y este término en el artículo 176-C¹⁹¹. Por último en 2010, los asuntos derivados de

¹⁸⁹ “El mecanismo comunitario de protección civil se creó en 1981 [2] y, junto con el Programa de acción a favor de la protección civil [3] (...) [2] Decisión 2001/792/CE, Euratom. [3] Decisión del Consejo 1999/847/CE de 9 de diciembre”. Artículo 2.1. del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) COM (2006) 29 final — 2006/0009 (CNS). DO C 195 de 18.8.2006, páginas 40/41.

¹⁹⁰ 2001/792/CE, Euratom: Decisión del Consejo, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. (*Diario Oficial* n° L 297 de 15/11/2001 páginas 0007 – 0011).

¹⁹¹ Artículo 176 C

1. La Unión fomentará la cooperación entre los Estados miembros con el fin de mejorar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a ellas.

La acción de la Unión tendrá por objetivo:

- a) apoyar y complementar la acción de los Estados miembros a escala nacional, regional y local por lo que respecta a la prevención de riesgos, la preparación de las personas encargadas de la protección civil en los Estados miembros y la intervención en caso de catástrofes naturales o de origen humano dentro de la Unión;
- b) fomentar una cooperación operativa rápida y eficaz dentro de la Unión entre los servicios de protección civil nacionales;
- c) favorecer la coherencia de las acciones emprendidas a escala internacional en materia de protección civil.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas necesarias para contribuir a la consecución de los objetivos contemplados en el apartado 1, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”. Tratado de Lisboa por el que se modifican

esta materia, terminarían siendo parte de la Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO).

Las funciones que se han venido desarrollando, en el ámbito de la protección civil, también han ido evolucionando a través del tiempo. Primeramente como acciones de cooperación entre los Estados miembros para “hacer frente a las catástrofes que pueden producirse en su territorio; (...) tal cooperación puede fortalecer la eficacia de la acción individual para hacer frente a la crisis; que, por lo tanto, resulta deseable emprender acciones concretas en la materia, a nivel comunitario, tales como la elaboración de un vademécum de la protección civil en la Comunidad”¹⁹². A partir de aquí, el campo de la cooperación se iría consolidando y ampliado con un Programa de acción comunitaria “para contribuir a la protección de las personas, el medio ambiente y los bienes en caso de desastres naturales o tecnológicos, sin perjuicio de la división de competencias a nivel nacional”¹⁹³. Programa que se fue mejorando sucesivamente en años posteriores con la finalidad de que:

“A petición de un Estado miembro los restantes Estados miembros prestarán toda la asistencia que consideren posible en el caso de que se produzca en el territorio de dicho Estado miembro una catástrofe que sea causa de grave daño o peligro para la integridad física de las personas, los bienes y el medio ambiente y que supere de forma evidente las posibilidades de asistencia de que dispone dicho Estado miembro”.¹⁹⁴

Con la creación del mecanismo comunitario de protección civil se perseguía apoyar y facilitar la movilización de ayuda vital para cubrir las necesidades inmediatas de los países afectados por catástrofes. Pero como consecuencia de la experiencia adquirida en catástrofes de muy distintas características ocurridas dentro y fuera de la UE, se vio la necesidad de incrementar su responsabilidad en este campo dándole un nuevo enfoque al asunto y ampliando la posibilidad de reacción centrándolo exclusivamente en la asistencia de los servicios de protección civil en el marco del mecanismo.

el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. DO C 306/1 de 17.12.2007, páginas. 1/229.

¹⁹² Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa al establecimiento de una cooperación comunitaria en materia de protección civil. (*Diario Oficial* n° C 176 de 04/07/1987 páginas 0001 – 0001).

¹⁹³ 98/22/CE: Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil. *DO L 8 de 14.1.1998, p. 20/23*.

¹⁹⁴ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 8 de julio de 1991, sobre la mejora de la asistencia recíproca entre Estados miembros en caso de catástrofes naturales o tecnológicas. *Diario Oficial* n° C 198 de 27/07/1991 páginas 0001 - 0003

“... las inundaciones en Europa Central (2002) y Francia (2003), el accidente del Prestige (2002), los terremotos de Argelia (2003), Irán (2003) y Marruecos (2004), los incendios forestales de Francia y Portugal (2003 y 2004) y la explosión de Asunción (2004). Más recientemente, Suecia y Albania han solicitado ayuda al mecanismo para paliar las consecuencias de una fuerte tormenta y de varios temporales de nieve, respectivamente (...) La protección civil consiste en prestar auxilio inmediato en los primeros días y horas de una catástrofe. Al igual que la ayuda humanitaria de la CE, su finalidad es salvar vidas y paliar los efectos de una catástrofe durante los primeros días. Hay, sin embargo, cuatro aspectos que la diferencian de la ayuda humanitaria de la CE: puede afrontar las consecuencias de las catástrofes en el medio ambiente, además de sus efectos en la población; se presta por medio de equipos, expertos y equipamientos proporcionados por los Gobiernos que participan en el mecanismo y no a través de las organizaciones humanitarias (agencias especializadas de las Naciones Unidas, organizaciones dependientes de la Cruz Roja y ONG) a las que recurre ECHO; puede intervenir tanto dentro como fuera de la UE, y también puede utilizarse el mecanismo como instrumento para facilitar y apoyar las operaciones de gestión de crisis en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)”¹⁹⁵.

En 2006 se determinó que la prevención era pieza clave en el asunto, y como consecuencia de ello entraron en escena las repercusiones derivadas del cambio climático y su influencia en los riesgos naturales. De esta forma, en lo sucesivo, el cambio climático y sus consecuencias sería un factor fundamental a tener muy en cuenta a la hora de tomar medidas preventivas en protección civil.

“Cada vez con más frecuencia se están produciendo catástrofes en el territorio que comprende la UE y en general en todo el mundo; una parte se debe a fenómenos naturales: inundaciones, terremotos, incendios, sequías, huracanes, etc., y otra a acciones terroristas que expanden el terror entre la población inocente. Se puede decir que en cualquiera de ellas la actuación humana es la causante, en mayor o menor grado, aunque la intencionalidad no sea comparable. La UE se ha comprometido a realizar acciones preventivas frente al cambio climático y no solo mediante el compromiso asumido en el Protocolo de Kioto, sino a través de múltiples disposiciones que inciden en las medidas de preservación de

¹⁹⁵ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Mejora del mecanismo comunitario de protección civil / COM/2005/0137 final. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas, 20.4.2005.

la tierra, el agua y el aire. Este es un empeño con efectos preventivos, que puede servir para mantener y regenerar el estado de nuestro territorio, nuestros mares y nuestra atmósfera y, a la vez, contribuir a que se generalice en todo el planeta”¹⁹⁶.

Como consecuencia del significativo aumento del número, gravedad e intensidad de las catástrofes naturales y de origen humano, de las cuales se han enumerado algunos ejemplos, se estimó que se debían introducir cambios sustanciales en la Decisión 2001/792/CE. Entre estos cambios se estimaba que se debía incluir la preservación de la salud pública en todas las intervenciones de protección civil dado que todas las catástrofes afectan a las personas tanto desde un punto de vista físico como psicológico. También se decidió que el mecanismo debía facilitar la respuesta de la protección civil a todos los tipos de emergencias importantes, incluidas las catástrofes naturales y de origen humano, los accidentes tecnológicos, radiológicos o medioambientales, los atentados terroristas y la contaminación marina accidental, según se contempla en la Decisión no 2850/2000/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo. Incluso se acordó que “el mecanismo comunitario, podría constituir también un instrumento para facilitar y apoyar la gestión de crisis a que se refiere el Título V del Tratado de la Unión Europea, así como para facilitar y apoyar la cooperación consular durante las emergencias en terceros países”. De esta forma se ampliaba el campo de influencia de la protección civil dándole un carácter transversal interviniendo en un gran número de actividades al entender que:

“La protección que debe asegurar el mecanismo cubrirá sobre todo a las personas, pero también al medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, en caso de catástrofes naturales o de origen humano, atentados terroristas y accidentes de carácter tecnológico, radiológico o medioambiental, incluida la contaminación marina accidental (en lo sucesivo denominadas "emergencias importantes"), que pudieran tener lugar tanto dentro o fuera de la Comunidad, teniendo en cuenta también las necesidades particulares de las regiones o islas aisladas, ultraperiféricas y de otra naturaleza de la Comunidad. La protección que debe asegurar el mecanismo cubrirá sobre todo la seguridad y la salud pública de los ciudadanos, pero también al medio ambiente y los bienes, incluido el patrimonio cultural, en caso de catástrofes naturales o de origen humano, atentados terroristas y accidentes de carácter tecnológico, radiológico o medioambiental, incluida la contaminación

¹⁹⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Mejora del mecanismo comunitario de protección civil COM(2005) 137 final. *Diario Oficial n° C 065 de 17/03/2006* páginas 0041 – 0045.

marina accidental y deliberada como establece la Decisión nº 2850/2000/CE, que pudieran tener lugar tanto dentro o fuera de la Comunidad, teniendo en cuenta también las necesidades particulares de las regiones o islas aisladas, ultraperiféricas y de otra naturaleza de la Comunidad”¹⁹⁷.

Aunque la capacidad de reacción de la Unión Europea en el ámbito de la protección civil se centraba exclusivamente en la asistencia a las catástrofes, se vio que debía coordinarse con otros mecanismos de cooperación de la Unión.

“Un tema importante que hay que aclarar es la complementariedad entre la intervención en las catástrofes y la ayuda humanitaria. Ambos instrumentos tienen en gran parte el mismo objetivo principal de aliviar el impacto en la población de las catástrofes y otras circunstancias adversas. La intervención en catástrofes corresponde a la protección civil, que sirve también para reducir los impactos de las catástrofes en el medio ambiente y la propiedad, ya sea dentro o fuera de la UE, a través de medios y equipos de los Estados miembros de la UE, mientras que la ayuda humanitaria opera en terceros países concretos y participan en ella también ONG y otras instituciones humanitarias. Ambos instrumentos cooperan con organismos de las Naciones Unidas.”¹⁹⁸

En 2010 el terremoto de Haití y las inundaciones de Pakistán, motivaron la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE); pero las catástrofes en cuestión también demostraron la necesidad de coordinar el SEAE, las estructuras de protección civil y ayuda humanitaria en el contexto de la respuesta a las crisis. Así las cosas, el Mecanismo de Protección Civil se incluyó junto con el departamento de ayuda humanitaria en una única Dirección General de Ayuda Humanitaria y Protección Civil (DG ECHO) de la Comisión, lo que permitió establecer un Centro de Reacción Urgente que utilizase la información y la experiencia de ambas áreas y vincular efectivamente, a nivel europeo, a las autoridades responsables de la protección civil y la ayuda humanitaria de los Estados miembros.

“No se sugiere el establecimiento de ninguna nueva estructura superior. El desarrollo de ejes y plataformas especializados se combinará con

¹⁹⁷ Enmienda 20, Artículo 1, párrafo 2 de la Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) (COM (2006)0029 - C6-0076/2006 - 2006/0009(CNS)). Diario Oficial nº 313 E de 20/12/2006 páginas 0100 – 0114.

¹⁹⁸ Punto 2.4 de la Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales. *Diario Oficial nº C 204 de 09/08/2008* páginas 0066 – 0070.

métodos de trabajo que aseguren el intercambio sistemático de información”.¹⁹⁹

De esta forma, La ayuda humanitaria y la protección civil se han convertido en los dos principales instrumentos de que dispone la UE para prestar ayuda de emergencia a las personas, de fuera de la UE, que padecen las consecuencias inmediatas de las catástrofes. A nivel mundial, en 2011, se produjo un aumento crisis humanitarias y catástrofes, la tendencia al alza de las necesidades superó los recursos disponibles poniendo de manifiesto que:

“el suministro de ayuda humanitaria y protección civil es cada vez más complejo y difícil. Debido a la frecuencia y la intensidad de las catástrofes naturales, hay más crisis humanitarias repentinas y, en particular, más grandes catástrofes, tales como las que se produjeron en el Cuerno de África y Japón”²⁰⁰.

Visto lo cual, se entendió que las sinergias entre la ayuda humanitaria y la protección civil debían aprovecharse al máximo, sobre todo si se tiene en cuenta que las catástrofes de origen humano siguen siendo causadas en su mayor parte por conflictos civiles internos; las poblaciones civiles están cada vez más expuestas a la violencia y el sufrimiento; estos conflictos se caracterizan por que los beligerantes no observan los principios del Derecho Internacional Humanitario. En este contexto, el acceso de la ayuda humanitaria a las personas que la necesitan y la seguridad y la protección de las poblaciones civiles y los trabajadores humanitarios cada vez plantea más problemas.

Las crisis humanitarias derivadas de conflictos bélicos y las catástrofes naturales, incrementadas por la influencia del cambio climático, son los principales retos a los que habría que dar unas respuestas lo más contundentes posibles. En este sentido, cada vez ha habido una mayor concienciación por parte de la comunidad internacional respecto a la necesidad de poner más empeño y énfasis en cuanto a la preparación y la resiliencia de las comunidades más vulnerables para que puedan responder mejor ante las catástrofes, reduciendo así el impacto en las poblaciones que puedan ser afectadas. De esta forma, la UE reconoce y valora muy positivamente la

¹⁹⁹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria (Texto pertinente a efectos del EEE) /* COM/2010/0600 final */ (Bruselas, 26.10.2010).

²⁰⁰ INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Informe anual de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria y las políticas de protección civil y su aplicación en 2011 /* COM/2012/0489 final */

importancia de la asistencia inmediata de protección civil como una expresión tangible de la solidaridad europea en caso de emergencias graves.

El 27 de septiembre de 2011 vería la luz un documento de gran transcendencia, con él se pretende dar «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria»²⁰¹. En esta Resolución del Parlamento Europeo se hacen una serie de consideraciones entre las que cabe destacar las siguientes:

- En el Considerando G se decía que en el año 2004 se había puesto de manifiesto “la escasísima visibilidad de la acción europea con respecto al esfuerzo global realizado”.
- En su Considerando I se recuerda que “el Parlamento Europeo ha pedido reiteradamente a la Comisión que presentase propuestas legislativas sobre la creación de una Fuerza de Protección Civil de la UE”.
- Se enfatiza que “las telecomunicaciones ocupan, por tanto, el lugar más importante en la cadena de la gestión de crisis” (Considerando S).
- De forma muy tibia se hace referencia a los medios de comunicación de la siguiente forma: “en una situación de crisis las conexiones y los medios de comunicación convencionales pueden saturarse o ser destruidos”. (Considerando U).

Para concluir este punto hay que hacer notar que a finales de 2013, el 17 de diciembre, el Parlamento Europeo y el Consejo aprobaron la Decisión nº 1313/2013/UE, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión²⁰². Mediante este documento legal se regula el sistema de gestión de crisis y emergencias en el marco de la Unión Europea. Y lo hace determinando una serie de objetivos a alcanzar, señalando medidas de prevención a tener en cuenta para este tipo de situaciones, aprobando un conjunto de medidas preparatorias con las que se pretende dar respuesta así como la forma en que hay que darla, dotando financieramente al Mecanismo para que se consiga la finalidad que se persigue, y unificando y coordinando el sistema de protección civil del denominado Mecanismo. Todo un avance en este campo.

Con estos fundamentos se dispusieron una serie de principios a cumplir por el Mecanismo, entre otros se pueden resaltar los siguientes: se ha creado un

²⁰¹ Reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria. P7_TA(2011)0404. Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de septiembre de 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» (2011/2023(INI)) Diario Oficial de la UE C 56 E/ de 26/02/2013. páginas 31 a 41.

²⁰² DECISIÓN nº 1313/2013/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 17 de diciembre de 2013 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 347/936 de fecha 20 de diciembre de 2013.

Centro europeo de respuesta ante emergencias; se debe conseguir un enfoque integrado para todos los riesgos; se debe disponer de una capacidad de telecomunicaciones específica y segura; se debe dar mayor impulso a la “Comunicación, visibilidad, formación, investigación” (de ello se hablará en el siguiente apartado).

3.2. La Comunicación Pública de emergencias en el marco de la UE

Ya se ha visto que en España la Información Pública es un servicio público que las Administraciones Públicas están obligadas a prestar a los ciudadanos. La Unión Europea también presta este servicio público con las limitaciones que la legalidad vigente impone para cada caso, por ello, la forma más propicia de conocer el modo en que se gestiona la Información Pública es conocer la legislación de la Unión relativa a la gestión de la Comunicación/Información Pública en la emergencia y protección civil.

Hay varias normas legales que han ido regulando la protección civil europea, entre ellas merecen especial atención las siguientes: la Decisión del Consejo 2007/779/CE, Euratom por la que establece un mecanismo de protección civil (refundición), la Decisión del Consejo por la que se dota a ese mecanismo de un Instrumento de Financiación de la Protección Civil (2007/162/CE, Euratom), la ya mentada Resolución del Parlamento Europeo, de 27 de septiembre de 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria» y la novedosa Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. También hay varias decisiones de la Comisión que las complementan, así como diversos textos legales que aún no son piezas legislativas debido a que únicamente son propuestas u observaciones que tienen relación con la protección civil. Al no existir ningún documento legal que regule de forma concreta la Comunicación/información Pública en protección civil y emergencias, dentro de la Unión, se hará un recorrido cronológico por toda la normativa extrayendo lo que pueda afectar a la actividad comunicacional.

Los comienzos de la utilización, por parte de la UE, de técnicas comunicativas en protección civil fue en 1989 con motivo de la Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros por la que, entre otras cosas, se apoyaba “la intención de la Comisión de llevar a cabo un estudio sobre la viabilidad y el coste de una primera campaña en la Comunidad de una duración de doce meses (mayo de 1990 - abril de 1991), para reforzar y

ampliar la actividad informativa y educativa del público en materia de protección civil”²⁰³.

En 1990, como resultado de la participación de la UE en el Decenio internacional de la prevención de las catástrofes naturales, en la que llevó a cabo “acciones informativas, educativas y sensibilizadoras en materia de protección civil”, el Consejo y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, convinieron en llevar a cabo “una campaña coordinada de información, educación y sensibilización de los ciudadanos comunitarios y en declarar un Año Europeo de la Protección Civil de junio de 1993 a junio de 1994. A tal efecto se comprometían a tomar una decisión sobre el contenido de dicha campaña basándose en la comunicación de la Comisión a este respecto”²⁰⁴.

Con motivo de la propuesta para la creación de un programa a favor de la protección civil en 1995, se consideró que la información y la autoprotección forman una simbiosis que, sin lugar a dudas, debía ser impulsada; de esta forma en la citada propuesta se decía lo siguiente:

“El Comité atribuye una importancia particular a la información de la población en general, para inculcarle comportamientos que permitan limitar los daños en caso de catástrofe o accidente (...); por ello valora la intención de promover acciones de sensibilización, educación e información dirigidas a aumentar el grado de autoprotección de los ciudadanos”.²⁰⁵

Pero, en lugar de realizar campañas de comunicación promoviendo el empleo de los Medios de Comunicación Social, como la televisión o la radio, extrañamente, se entendió que la forma más efectiva de informar a la población se fundamentaba en la utilización de organizaciones no gubernamentales, acciones formativas e intercambio de experiencias²⁰⁶; contradiciendo

²⁰³ Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de febrero de 1989 relativa a los nuevos progresos de la cooperación comunitaria en materia de protección civil. Diario Oficial n° C 044 de 23/02/1989 páginas 0003 – 0004.

²⁰⁴ Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1990, relativa a la cooperación comunitaria en materia de protección civil. Diario Oficial n° C 315 de 14/12/1990 páginas 0001 – 0002.

²⁰⁵ DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL sobre la propuesta de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil. Diario Oficial n° C 301 de 13/11/1995 páginas 0003.

²⁰⁶ “En este contexto, las organizaciones no gubernamentales, ya muy activas en algunos Estados miembros en el ámbito de la protección civil, pueden desempeñar un importante papel de mediación. Habría que valorizar la contribución de estas organizaciones en el ámbito del Comité Consultivo previsto en el artículo 4, así como en las acciones de formación e

abiertamente los tan repetidos principios que diferencian a la protección civil y la ayuda humanitaria en los que se enfatiza sobre la no utilización de ONG,s. en el campo de la protección civil. Los resultados no debieron ser muy halagüeños puesto que esta iniciativa no se volvió a reflejar en ninguno de los sucesivos programas de acción comunitaria a favor de la protección civil. No obstante, en todos se decía que se debían llevar a cabo acciones para “contribuir a la información, educación y sensibilización de los ciudadanos para aumentar su nivel de autoprotección”, sin especificar qué tipo de acciones. Aunque es lógico pensar que la opinión pública es un elemento fundamental a la hora de dar respuesta a la emergencia, no es tomada en cuenta en ninguno de estos programas salvo en el de 1999, en el cual se hacía mención expresa a este término.

“Dado que la capacidad de autoprotección de los ciudadanos de los Estados miembros contribuye de manera esencial a mejorar la situación después de una catástrofe, el Comité acoge con satisfacción la propuesta de contribuir a la información, educación y sensibilización de la opinión pública sobre este asunto”.²⁰⁷

Derivado de este dictamen, el 9 de diciembre de 1999, el Consejo adoptó un programa de acción comunitaria para cinco años (2000-2004) en el ámbito de la protección civil, con el que no se pretendía sustituir a la acción de los Estados miembros, sino respaldarla, complementarla e impulsarla²⁰⁸. Con esta resolución volvieron a aflorar, como las dos principales prioridades del programa, la prevención de catástrofes y la Información Pública. En este sentido se previeron medidas, tales como la celebración de seminarios, el intercambio de especialistas y la realización de ejercicios, con el fin de aumentar la preparación y compartir las experiencias en toda la Comunidad. El documento en cuestión era acompañado de un anexo en el que se especificaban las acciones a llevar a cabo y la disponibilidad financiera con que contaban; entre todas las reflejadas, a las acciones de Información, se le asignaba una aportación económica de la Comunidad del 75% de los costes totales de la actividad definida como: “Actividades encaminadas a mejorar la información, la educación y la sensibilización de la población, para contribuir a

intercambio de experiencias”. Punto 2.2.3.2. del DICTAMEN DEL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL sobre la propuesta de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil. Diario Oficial nº C 301 de 13/11/1995 página 0003.

²⁰⁷ Punto 2.3.5. del Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil. Diario Oficial nº C 169 de 16/06/1999 página 0014.

²⁰⁸ Decisión del Consejo de 9 de diciembre de 1999 por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil (1999/847/CE). *Diario Oficial* nº L 327 de 21/12/1999 páginas 0053 – 0057.

que los ciudadanos se autoprotejan con más eficacia en cualquier lugar en que se encuentren dentro de la Comunidad, así como a la seguridad de los ciudadanos en la Comunidad”; así mismo, se le asignaba una aportación económica de la Comunidad del 100% de los costes a la definida como: “Difusión de información, publicaciones y producción de materiales para exposiciones sobre la cooperación comunitaria en materia de protección civil”. Esta resolución sería ampliada en 2004 hasta el 31 de diciembre de 2006²⁰⁹ y sería motivo de referencia en el mismo año en la propuesta de Decisión del Consejo del mismo año en los siguientes términos:

“El Consejo Europeo de junio de 2004 solicitaba que se mejorase la actual cooperación en materia de protección civil con lo cual quedaría reflejada la voluntad de los Estados miembros de actuar de manera solidaria. El Consejo Europeo de diciembre de 2004 reafirmaba la necesidad de que se sigan evaluando y desarrollando las capacidades de protección civil, con ejercicios conjuntos y coordinación de la información pública”²¹⁰.

Es de apreciar que ni el término campaña de comunicación en los medios de comunicación ni el de información al público figuran explícitamente, aunque se intuye que pueden ser incluidos dentro de las actividades a realizar. En cuanto a la referencia que se hace al término “coordinación de la información pública”, no es asimilable a concepto de información que se entiende en el ámbito de la Comunicación Social, sino más bien al conjunto de medidas de coordinación tomadas en lo que respecta a información entre Autoridades y Organismos que intervienen en la emergencia.²¹¹.

²⁰⁹ “El segundo programa de acción comunitaria en el ámbito de la protección civil se adoptó en diciembre de 1999 mediante la Decisión 1999/847/CE del Consejo (...) Se ha centrado en particular en unos pocos proyectos importantes que se refieren a la prevención, la información de la población, la gestión de crisis, la medicina de catástrofes y la conexión en red de diversas asociaciones de voluntarios que actúan sobre el terreno. (...) Dado que el programa actual en el ámbito de la protección civil expira el 31 de diciembre de 2004, se propone ampliarlo por un período de dos años, desde enero de 2005 hasta diciembre de 2006”. Propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 1999/847/CE por lo que respecta a la ampliación del programa de acción comunitaria en favor de la protección civil /* COM/2004/0512 final - CNS 2004/0162 */.

²¹⁰ Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) {SEC (2006)113} /* COM/2006/0029 final - CNS 2006/0009 */ de fecha 26/1/2006.

²¹¹ “Artículo 1.

La presente Decisión establece las disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CE, Euratom, en lo que respecta a lo siguiente:

- 1) información sobre los recursos pertinentes disponibles para las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil;
- 2) la creación de un Centro de Control e Información;

De este modo, tímidamente y de forma tangencial, encuadradas dentro de las acciones de formación, se promovían acciones comunicativas en beneficio de la protección civil.

Tampoco se tendría en cuenta la importante herramienta que es la Comunicación en estos casos cuando se estableció, en 2000, un mecanismo de coordinación de intervenciones en protección civil en situaciones de emergencia, en el que no se consideraba ni incluía ningún tipo de acción ni campaña de comunicación a la hora de potenciar la respuesta.

“Propuesta de mejora del mecanismo. (...) Programa de formación para mejorar la capacidad de respuesta. Objetivo: potenciar la capacidad de actuación en común de los equipos y promover su complementariedad. El programa incluirá cursos de formación y ejercicios, y ofrecerá la posibilidad de que los componentes de los equipos sean destacados por periodos cortos a otros Estados miembros”.²¹²

La inercia de no tener en cuenta la gestión de la Información Pública persistiría cuando, en 2001, se adoptó la decisión de establecer un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. En el documento legal que establece la creación del mecanismo, se determinan los elementos y medidas con que cuenta pero no se alude a nada relacionado con la Información Pública²¹³,

3) el establecimiento de un sistema común de comunicación e información de emergencia, en lo sucesivo denominado "CECIS"; (...)

Artículo 8 (...) ii) garantizar la comunicación y el intercambio de información entre el Centro de Control e información y las autoridades competentes y los puntos de contacto,”. Decisión de la Comisión, de 29 de diciembre de 2003, que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CEE, Euratom del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (Texto pertinente a efectos del EEE) [notificada con el número C(2003) 5185]. *Diario Oficial n° L 087 de 25/03/2004 p. 0020 – 0030*.

²¹² Artículo 4 de la Propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia /* COM/2000/0593 final - CNS 2000/0248 */

²¹³ “El mecanismo consta de una serie de elementos y medidas, entre ellas:

- determinación de equipos de intervención y demás apoyo en intervenciones disponibles en los Estados miembros para intervenciones de ayuda en situaciones de emergencia,
- elaboración y aplicación de un programa de formación destinado a equipos de intervención y demás apoyo en intervenciones y a expertos en intervención, para la evaluación o también la coordinación de los equipos,
- jornadas, seminarios y proyectos piloto sobre los principales aspectos de las intervenciones,
- establecimiento, y en su caso envío, de equipos de evaluación o de coordinación,
- establecimiento y gestión de un Centro de Control e Información,
- establecimiento y gestión de un sistema común de comunicación e información de emergencia,

echándose de menos la existencia de un apartado por el que se estableciese un “Sistema de gestión de la Comunicación/información Pública”.

No sería hasta 2002 cuando se volviese a ver un texto legal en el que figurase algún punto relacionado con la Información Pública. Curiosamente ocurriría en la Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2003, como causa derivada de intereses turísticos, en este texto legal se dice:

“Dada la especial importancia del sector turístico en la economía de algunos de estos territorios, es importante realizar campañas de información sobre medidas de autoprotección para visitantes. Estas campañas podrían ser coordinadas a escala comunitaria.”²¹⁴

La ausencia del empleo de la Información Pública se vuelve a hacer notar en la Resolución del Consejo de diciembre de 2003, relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en el ámbito de la investigación sobre protección civil, pues en él se decía que:

“El fortalecimiento de sus bases científicas es uno de los objetivos estratégicos del "Programa de mejora de la cooperación en la Unión Europea para prevenir y limitar las consecuencias de amenazas terroristas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares (QBRN)", (...) El cada vez más rápido desarrollo tecnológico, la creciente complejidad de las sociedades en los países desarrollados y el incremento de la densidad de la población provocan un aumento de los riesgos a que se ve expuesta la población, (...) La Decisión 2001/792/CE del Consejo, Euratom de 23 de octubre por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil invita a la Comisión a estimular y fomentar, a efectos del mecanismo, la introducción y la utilización de las nuevas tecnologías, incluidos los sistemas de notificación y alerta, intercambio de información, utilización de tecnología por satélite y ayuda en la toma de decisiones en la gestión de situaciones de emergencia”²¹⁵

- otras acciones de apoyo, como las medidas para facilitar el transporte de recursos para las intervenciones de ayuda”. Artículo 3 de la Decisión del Consejo 792, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. *D O. n° L 297 de 15/11/2001* páginas 0007 – 0011.

²¹⁴ Artículo 6 de la Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 sobre ayudas específicas en materia de protección civil a regiones ultraperiféricas y aisladas, a regiones insulares, a regiones de acceso difícil, y a regiones escasamente pobladas de la Unión Europea. Diario Oficial n° C 024 de 31/01/2003 páginas 0010 – 0011.

²¹⁵ Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 2003 relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en el ámbito de la investigación sobre protección civil. Diario Oficial n° C 008 de 13/01/2004 páginas 0002 – 0002.

Dicho lo cual, no deja de ser paradójico el que no se haga referencia a la Comunicación Social de forma abierta y explícita y que, sin embargo, súbitamente salga a la luz un texto con el que se trate de dar publicidad a la Unión en sus intervenciones fijando una cuestión tan sencilla y simple como el que los intervinientes vayan identificados con los símbolos de la UE, empleando para su justificación el término visibilidad de la siguiente forma:

“El CESE considera que todas las actuaciones que realice el mecanismo comunitario deben estar suficientemente dotadas a nivel presupuestario, que permitan no solo la disponibilidad de técnicos suficientes, sino de medios propios que mejoren la intervención europea y su visibilidad, sobre todo en las catástrofes exteriores”²¹⁶.

Para unificar criterios a la hora de cumplimentar esto, en septiembre de 2005 se editó un “Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores”²¹⁷. La justificación del nacimiento de este documento se expresa, en su introducción, en los siguientes términos:

“Las pautas del presente documento tienen por objeto garantizar que los proyectos financiados en todo o en parte con fondos de la Unión Europea se muestren al exterior de tal modo que quede claramente de manifiesto el apoyo prestado. Son pautas que establecen la identidad escrita y visual de la Unión y serán de obligado cumplimiento en reuniones, boletines informativos, ruedas de prensa, presentaciones, invitaciones, señales, placas conmemorativas y cualesquiera otros elementos que se utilicen con la finalidad de realzar la participación de la Unión Europea.

Deberán seguir estas pautas los contratistas o socios ejecutivos que hayan firmado contratos y acuerdos de financiación en los que se haga mención explícita de las mismas, tanto si los suscribieron con la Comisión Europea como si lo hicieron con cualquier otro Organismo contratante. Asimismo, se recomienda a los demás contratistas y socios ejecutivos la observancia de estas pautas para respetar los requisitos de la visibilidad en las acciones financiadas por la Unión Europea. En todos los casos, serán prioritarias las disposiciones de los contratos y acuerdos de financiación específicos.”

Como se puede presumir, este documento no regulaba la gestión de la Comunicación Pública de la UE, se limitaba a dar unas normas para

²¹⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Mejora del mecanismo comunitario de protección civil COM(2005) 137 final. Diario Oficial n° C 065 de 17/03/2006 páginas 0041 – 0045.

²¹⁷ http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/documents/europeaid_visibility_guidelines_es.pdf

homogeneizar la forma de publicitar las acciones llevadas a cabo fuera de la UE. De esta forma, como se verá posteriormente, se puede afirmar que el término “visibilidad” es una traducción manifiestamente mejorable del vocablo inglés “visibility” y que, en el contexto que nos ocupa, debe ser entendido desde el punto de vista de imagen pública a proyectar.

Así las cosas, el término aludido, el de “visibilidad”, desde esta fecha, volvería a repetirse en diversos documentos legales y con la creación del Instrumento de financiación, se regularía la concesión de ayuda financiera al respecto. alguna de las acciones programadas para fomentar la información se determinaban en los artículos 1 y 4 de la decisión 2007/162/CE, Euratom de la siguiente forma:

“La presente Decisión determina las normas que regulan la concesión de ayuda financiera destinada a: (...) acciones dirigidas a mejorar el estado de preparación de la Comunidad para responder a las emergencias, en particular, de acciones destinadas a aumentar la sensibilización de los ciudadanos de la UE. (...) Acciones con derecho a financiación y criterios: información, educación y sensibilización de la población, junto con las correspondientes acciones de divulgación, a fin de reducir al mínimo los efectos de las emergencias en los ciudadanos de la UE y ayudarles a protegerse de forma más eficaz; (...) acciones de comunicación y medidas para dar mayor proyección pública a la respuesta comunitaria;”²¹⁸

En 2008, el Comité Económico y Social Europeo elaboró un dictamen adicional sobre la “Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales”²¹⁹. En el apartado de “Conclusiones y recomendaciones” se decía lo siguiente:

“Un tema a destacar es la relación entre prevención de catástrofes y formación y educación, así como la necesaria implantación de un sistema de información suficiente que permita a los profesionales y a la ciudadanía conocer los métodos de actuación ante cualquier eventualidad que pueda ocurrir en un territorio. (...) También está relacionada la prevención con la formación e información, no sólo de los que forman los equipos de protección civil, sino de todos los ciudadanos, de forma que se mejoren los resultados de la intervención en el caso de las catástrofes naturales. Las políticas medioambientales deberían gozar de una mayor

²¹⁸ Artículos 1 y 4 de la Decisión del Consejo 162, de 5 de marzo de 2007, por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil (Texto pertinente a efectos del EEE). DO L 4M de 8.1.2008, p. 197/205 (MT).

²¹⁹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales” (2008/C 204/15) *Diario Oficial* n° C 204 de 09/08/2008 páginas 0066 – 0070.

difusión y conocimiento en todos los países miembros. Pero además deberían formar parte de las enseñanzas escolares, y no sólo de las universidades. (...) no deben escatimarse medios para asegurar una respuesta más rápida y eficaz frente a los diferentes tipos de catástrofes. Por ello, son fundamentales unos procedimientos predefinidos de actuación o planes de asistencia, (...). Estos planes deberán marcar una pauta, que potenciará la imagen de solidaridad y eficacia a nivel internacional”.

Para coordinar estos planes, en lo relativo a potenciar la imagen de la UE, la Comisión Europea, en 2008, aprueba un texto denominado “Comunicación y visibilidad. Manual de la Unión Europea en las acciones exteriores” Este manual sustituiría al ya citado “Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores”, y sería mejorado con otra edición en 2010; nos referiremos a esta última. La finalidad que se perseguía con estos últimos manuales era distinta a la fijada en 2005, según se expresa en su introducción el editado en 2010.

“Manual concebido con el propósito de garantizar que todas las acciones financiadas total o parcialmente por la Unión Europea incluyan información y actividades de comunicación ideadas para sensibilizar al público en general o a los destinatarios específicos con respecto a las razones de la acción y al apoyo de la UE a la acción en el país o la región de que se trate, así como a los resultados y los efectos de ese apoyo.”²²⁰

Con este manual se trataba, principalmente, fijar la identidad visual y escrita de la Unión Europea. Al mismo tiempo se establecían los requisitos y orientaciones a tener en cuenta en “reuniones informativas, materiales escritos, ruedas de prensa, presentaciones, invitaciones, letreros, placas conmemorativas y otras herramientas utilizadas para destacar la participación de la UE”. Pero este manual no iba dirigido a los gestores de la Comunicación Pública ya que, independientemente de lo básico que resultaba el documento, se puntualizaba que “es muy poco probable que los proyectos relacionados con la coordinación, la seguridad, etc., requieran de poca, o incluso ninguna visibilidad”. El objetivo principal que se perseguía era ordenar las actuaciones, en materia de publicidad, de las entidades que colaboraban con la UE en los diferentes programas.

“Además, ofrece herramientas adicionales creadas para facilitar el desarrollo de una estrategia de comunicación dinámica que haga hincapié en los logros del apoyo de la UE.

²²⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/documents/communication_and_visibility_manual_es.pdf. (consulta efectuada el 10 de enero de 2013)

Este manual contiene los requisitos obligatorios para todos los contratistas y socios ejecutivos que colaboren en virtud de contratos y de convenios de financiación que hagan referencia explícita a ellas, tanto si han sido firmados por la Comisión Europea como por cualquier otra Autoridad Contratante. En todos los demás casos, el manual sólo ha sido elaborado para ofrecer orientaciones, a menos que se manifieste lo contrario. En todos los casos, prevalece lo dispuesto en los contratos, los convenios de financiación y los acuerdos de contribución específicos.”

En 2010, Europa sufrió una serie de catástrofes particularmente graves, desde inundaciones repentinas y fuertes tormentas en Europa Occidental, la nube de ceniza producida por la erupción del volcán Eyjafjallajökull unido a los incendios forestales en Rusia. Durante este mismo año, el mundo también sufrió catástrofes como el terremoto de Haití y las inundaciones de Pakistán. El alto número de víctimas ocurrido, motivó que la Comisión Europea remitiese al Parlamento Europeo y al Consejo una Comunicación sobre “Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria”. El fundamento de la creación del citado documento se basó, entre otras cosas, en que:

“En el caso del terremoto de Haití, la respuesta de la UE fue efectiva y rápida. Sin embargo, las lecciones iniciales de esta y otras catástrofes recientes sugieren que todavía hay margen para mejorar en términos de efectividad y eficiencia (rapidez del despliegue y adecuación de la acción), coherencia (coordinación operativa y política) y visibilidad de la reacción de la UE...”²²¹

En este mismo texto legal, para mejorar la planificación de las operaciones de protección civil de la UE, la Comisión proponía un conjunto de acciones con las que se pretendía hacerla más efectiva compartida, y rentable, e insistía, nuevamente, en el término “visibilidad”:

“Actualmente coexisten diversos acuerdos nacionales y de la UE sobre centros logísticos en zonas afectadas por catástrofes en terceros países. Esta diversidad de estructuras significa que cada entidad tiene que planear y desplegar su propio apoyo sobre el terreno y a veces estos centros nacionales de apoyo no se comunican efectivamente entre sí, lo que no resulta operativamente eficaz, no es rentable y reduce la visibilidad de la UE.”

²²¹ COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria (Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0600:FIN:ES:PDF> . (Consulta efectuada el 32 de enero de 2013)

Aunque hasta 2010 el término visibilidad se ha referido, fundamentalmente a la acción publicitaria, se clarifica al llegar al punto 6, de la aludida Comunicación dirigida al Parlamento Europeo y al Consejo, pues en él se habla de “Una respuesta más visible” y, al respecto, se determina lo siguiente:

“Una respuesta más visible.

La visibilidad de la UE no es un fin en sí mismo, aunque el público de la UE tiene derecho a disponer de información exacta y completa sobre la forma en que la UE responde a las catástrofes. Actualmente, la UE es el mayor donante humanitario y, pese a que sus esfuerzos se consideran eficaces desde el punto de vista operativo, no siempre son visibles para los ciudadanos de la UE, los países en vías de desarrollo beneficiarios y los socios internacionales. Esto debilita considerablemente la credibilidad y la posición negociadora de la UE a nivel internacional en una era dominada por la globalización. Una planificación adecuada es también necesaria para los aspectos de comunicación. Las instituciones de la UE y los Estados miembros deben desarrollar una estrategia de comunicación que mejore la visibilidad de la respuesta de la UE.

Es también importante que la financiación de la UE, a través de organizaciones internacionales y locales colaboradoras, sea adecuadamente reconocida y visible sobre el terreno (excepto en caso de que la presencia de símbolos de la UE pueda dificultar la entrega de la ayuda) y en internet.

La Comisión:

- Presentará una sola cifra total relativa a la ayuda de urgencia de la UE (tanto financiera como en especie) en vez de cifras separadas de la UE y de los Estados miembros, pero sin dejar de reconocer el mérito de la ayuda bilateral correspondiente.
- Velará por que los símbolos de la UE sean utilizados junto con los emblemas nacionales por todo el personal de la UE y de los Estados miembros y por toda la ayuda desplegada en respuesta a catástrofes.
- Estudiará la forma en que las organizaciones colaboradoras darán una visibilidad adecuada a la ayuda de urgencia financiada por la UE (por ejemplo, añadiendo el logotipo de la UE o un logotipo doble en los equipos entregados).
- Controlará más exhaustivamente el respeto de las condiciones de financiación existentes.

- Considerará la utilización de una marca apropiada que refleje la capacidad de reacción reforzada de la UE.”

En estas medidas, con las que se trataba de dar “una respuesta más visible”, se pone de manifiesto que la llamada comunicación y visibilidad, en la UE, no responde exactamente al concepto español de Comunicación Pública, sino más bien al término de difusión de publicidad de los organismos públicos. De cualquier forma, en lo sucesivo, aceptaremos sin reticencias el término visibilidad en el sentido de imagen pública.

Un dato relevante, que justifica la anterior afirmación, es que la denominada “visibility”, hasta estas fechas, no responde a la necesidad descrita a lo largo de este trabajo de compaginar y utilizar la comunicación pública en beneficio de la autoprotección de los ciudadanos y la protección civil ya que, como se ha dicho y volvemos a repetir, según la política de comunicación de la UE en las Campañas de Comunicación y Publicidad, “Es muy poco probable que los proyectos relacionados con la coordinación, la seguridad, etc., requieran de poca, o incluso ninguna visibilidad si es que de verdad requieren alguno”²²².

Derivada de esta Comunicación nació la ya mentada Resolución del Parlamento Europeo, aprobada en 2011, sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria», en la que, como se ha adelantado, se tratan aspectos relacionados con la comunicación y la visibilidad. Y es en el punto 46 donde el Parlamento Europeo, pide “una estrategia de comunicación global, que involucre a todas las instituciones, los Estados miembros, los interlocutores sociales y la sociedad civil de la UE, orientada a mejorar la visibilidad general y la transparencia de las acciones europeas en los países beneficiarios así como entre los ciudadanos europeos”; aunque esto podría entenderse como un impulso a la Comunicación/Información Pública, se convierte en un fiasco cuando en ese mismo punto 46 se dice que para llevar a cabo esta idea el Parlamento “propone, a este respecto, la creación, por ejemplo, de un uniforme y un logotipo comunes para todo el personal europeo, junto con los emblemas nacionales, así como el nombramiento de un portavoz único que asegure las comunicaciones relacionadas con la respuesta de emergencia; pide que toda estrategia de comunicación establezca una clara distinción entre ayuda humanitaria y cualquier actividad militar”. En definitiva, esta Resolución sobre «Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria», vuelve a obviar el papel que puede desempeñar la comunicación/información en situaciones como las descritas.

²²² Punto 3.2 del Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores. Disponible en: http://ec.europa.eu/europeaid/work/visibility/documents/communication_and_visibility_manual_es.pdf

Tampoco la reciente Decisión, ya comentada, sobre el Mecanismo de Protección Civil de la Unión (1313/2013/UE) ha tenido en consideración la utilización de la comunicación/información como un instrumento que coadyuva a gestionar la respuesta en catástrofes y emergencias. Este texto legal hace hincapié en que el Mecanismo debe basarse:

“una estructura de la Unión compuesta por un Centro de Coordinación de la Respuesta a Emergencias («Centro de Coordinación»), por una Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias en forma de una reserva común voluntaria de capacidades previamente comprometidas por los Estados miembros, especialistas formados, un Sistema Común de Comunicación e Información de Emergencia («Sistema de Comunicación e Información») gestionado por la Comisión, y puntos de contacto en los Estados miembros.” (Considerando nº 12)

No obstante, en el artículo 3.d. se considera como un objetivo específico común el “aumentar la sensibilización y la preparación de los ciudadanos ante las catástrofes.” y en el artículo 11.9. se determina que: “Los Estados miembros y la Comisión garantizarán la adecuada sensibilización de los ciudadanos acerca de las intervenciones en que participe la CERE. (Capacidad Europea de Respuesta a Emergencias)”.

La dotación financiera para la aplicación del Mecanismo de la Unión durante el período de 2014 a 2020 asciende a 368 428 000 €. Para conseguir el objetivo apuntado, en las disposiciones financieras, se dice que:

“Dichos gastos podrán incluir, en particular, estudios, reuniones de expertos, y acciones de información y comunicación, incluida la comunicación institucional de las prioridades políticas de la Unión, en la medida en que guarden relación con los objetivos generales del Mecanismo de la Unión, (...) Podrán optar a asistencia financiera las siguientes medidas generales para mejorar la prevención, la preparación y la eficacia de la respuesta ante catástrofes: (...) d) información, educación y sensibilización de la población, junto con las correspondientes medidas de divulgación, a fin de implicar a los ciudadanos en la prevención y reducción al mínimo de los efectos de las catástrofes en la Unión y ayudarles a protegerse de forma más eficaz y sostenible; (...) f) acciones y medidas de comunicación para sensibilizar a la población acerca de la actividad de protección civil de los Estados miembros de la Unión en materia de prevención, preparación y respuesta ante catástrofes.”

Con estos datos, queda de manifiesto que se promueve lo que se puede denominar como información previa a la población; pero estos datos también reflejan que la comunicación/información durante la emergencia no es materia de interés para la Unión, pues en ningún momento se trata sobre el asunto, hasta el punto de que no se programa gasto alguno para organizar y poner en práctica un “Sistema de Comunicación/información Pública” que la regule de forma unificada para que sea una herramienta más a utilizar en la respuesta a

la emergencia. Y, aunque por los pocos meses de andadura que ha tenido esta norma legal es difícil valorar sus efectos en el campo de la comunicación/información, máxime cuando no se han marcado objetivos comunicacionales concretos, no es aventurado afirmar que, en esta materia, la Unión Europea seguirá con la misma inercia que ha tenido hasta ahora.

Esta postura adoptada por la UE no deja de parecer poco consecuente con los documentos que emite relativos a la protección civil. Si se repara en lo que se ha dicho sobre la idea de simbiosis entre la seguridad y la Información Pública, y la influencia de los medios de comunicación social en la esfera de la autoprotección ciudadana, podría entenderse que hay cierto grado de descoordinación en la gestión de la Información Pública, y la seguridad, pues por un lado se entiende que la comunicación pública es un instrumento fundamental para conseguir la autoprotección de la población²²³, mientras que por otro se dice que “Es muy poco probable que los proyectos relacionados con la coordinación, la seguridad, etc., requieran de poca, o incluso ninguna visibilidad si es que de verdad requieren alguno la comunicación”. Si a todo ello se le añade la importancia que le da la Comisión en su Informe anual sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su ejecución en 2010, la confusión está servida.

“El creciente papel de los actores no estatales. Han surgido ONG en todo el mundo en tanto que importantes fuerzas sociales y políticas. El sector privado tiene un poder cada vez mayor no sólo en las empresas internacionales y las finanzas sino también en las cuestiones sociales; los medios de comunicación mundiales influyen en la política y la diplomacia gracias al impacto inmediato y emocional de sus «noticias de última hora»”.²²⁴

Por todo lo descrito hasta aquí y considerando la irrupción de nuevos factores en el campo de la protección civil, como son la ayuda humanitaria y el cambio climático, no parece muy acertado desligar a la Comunicación/información Pública, en todas sus variantes²²⁵, de la autoprotección, la prevención y la respuesta ante la emergencia.

²²³ Recuérdese lo dicho en los planes de emergencia nuclear.

²²⁴ INFORME DE LA COMISIÓN Informe Anual sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su ejecución en 2010 /* COM/2011/0343 final */

²²⁵ Información preventiva, información previa a la población que pueda verse afectada por un riesgo determinado e información a la población durante la emergencia (bien sea a la población afectada por la emergencia o simplemente como obligación derivada de ejercer la función pública de informar).

3.3. Cambio Climático, protección civil y comunicación/información

Las consecuencias producidas por el cambio climático han conseguido su irrupción en todos los ámbitos sociales. También en el ámbito de la protección civil y la ayuda humanitaria ha hecho acto de presencia; ya en el año 2010 la Comisión Europea describía lo siguiente:

“Nunca antes la actividad humana ha tenido tanto impacto en el medio ambiente y el clima de nuestro planeta. El mundo experimenta unas condiciones meteorológicas extremas desconocidas hasta el presente: sequías, inundaciones, tormentas. Es probable que el cambio climático afecte en el futuro a la frecuencia de las catástrofes naturales y a la magnitud de sus consecuencias, y modifique la distribución geográfica de tales situaciones de emergencia. En muchas regiones del mundo, el acceso a los recursos naturales básicos: agua y suelo agrícola es cada vez más difícil, lo que crea nuevas tensiones y movimientos de «migración inducida por el clima».”²²⁶

De esta forma, el cambio climático, como consecuencia de la influencia que ejerce en la seguridad de las personas y bienes, se vincula al binomio que conforman la ayuda humanitaria y la protección civil. Y ha hecho acto de presencia en el Mecanismo de Protección Civil de la Unión recientemente según se dispone en la Decisión 1313/2013/UE²²⁷; en sus considerandos se puede leer lo siguiente:

“Habida cuenta del aumento significativo en los últimos años del número y la gravedad de las catástrofes naturales y de origen humano, y en una situación en que las futuras catástrofes serán más extremas y complejas con consecuencias de gran alcance y mayor duración, como consecuencia, en particular, del cambio climático y de la posible interacción entre diferentes riesgos naturales y tecnológicos, es cada vez más importante adoptar un enfoque integrado para la gestión de las catástrofes (...) La prevención tiene una importancia clave para la protección frente a las catástrofes (...) El Mecanismo de la Unión debe incluir un marco político general aplicable a las acciones de la Unión de prevención de riesgos de catástrofe, destinadas a lograr un nivel mayor de protección y resiliencia frente a las catástrofes, previniendo o reduciendo sus efectos, y fomentando una cultura de prevención, lo que

²²⁶ Informe de la Comisión. Informe Anual sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su ejecución en 2010 /* COM/2011/0343 final */

²²⁷ Decisión nº 1313/2013/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L 347/936 de fecha 20 de diciembre de 2013.

incluye tener debidamente en cuenta la incidencia probable del cambio climático y la necesidad de una acción de adaptación adecuada.”

De esta forma, para cumplir los objetivos que persigue esta Decisión se propone la realización de ciertas actuaciones en materia de prevención, y en el artículo 5 apartados c y d., se dice que la Comisión:

“c) elaborará y actualizará periódicamente un inventario y un mapa intersectoriales de los riesgos de catástrofes naturales y de origen humano a los que podría enfrentarse la Unión, adoptando un enfoque coherente aplicado a distintos ámbitos de las políticas que puedan abordar o afectar a la prevención de catástrofes y teniendo debidamente en cuenta los posibles efectos del cambio climático;

d) favorecerá un intercambio de buenas prácticas sobre la preparación de los sistemas de protección civil nacionales para hacer frente a los efectos del cambio climático;”

También al tratar en el capítulo III el aspecto de la preparación, y en concreto la formación, se prescribe que la Comisión deberá realizar una serie de tareas entre las que figura:

“creación y gestión de una red de formación en la que puedan participar los centros de formación para el personal de protección civil y de gestión de emergencias, así como otros agentes e instituciones pertinentes en materia de prevención de catástrofes y preparación y respuesta ante estas.

La red de formación tendrá como finalidad:

i) mejorar todas las fases de la gestión de catástrofes, teniendo en cuenta la adaptación al cambio climático y la mitigación del mismo;...” (Art. 13.1.b.i.)

En este estado de cosas, cabría esperar que, por la transcendencia del asunto y la influencia que el clima ejerce en las catástrofes producidas por los fenómenos naturales, hay sobrada justificación para utilizar a la Información Pública de forma adecuada, en lo que toca al cambio climático, para aumentar la tan aludida resiliencia de la población.

La Unión Europea, de forma paulatina ha ido adquiriendo unos compromisos internacionales, en materia de comunicación en el campo del cambio climático, que se pueden resumir de la siguiente manera.

Desde la creación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático en 1988 (IPCC, son sus siglas en inglés), de forma conjunta por la

Organización Meteorológica Mundial (OMM) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), han emitido gran cantidad de Informes de Evaluaciones sobre las causas del cambio climático, sus efectos, y las posibles estrategias de respuesta. Mediante la colaboración técnica de este grupo multidisciplinar, en 1992, se aprobó la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC). Es de señalar que entre los cuatro grupos de trabajo que lo componen, no hay ninguno dedicado de forma exclusiva a las labores de comunicación/información²²⁸; este detalle nos puede anticipar la escasa relevancia que se le ha dado a la labor de difusión-información-persuasión por parte de los “primeros responsables” dedicados a desarrollar las medidas que puedan paliar los "efectos adversos del cambio climático".

La citada convención determinó que su objetivo último era elaborar el instrumento jurídico apropiado para conseguir “la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático”²²⁹. En este orden de cosas, en su artículo 4.1., Compromisos, se decía que: “Todas las Partes, teniendo en cuenta sus responsabilidades comunes pero diferenciadas y el carácter específico de sus prioridades nacionales y regionales de desarrollo, de sus objetivos y de sus circunstancias, deberán: (...) i) Promover y apoyar con su cooperación la educación, la capacitación y la sensibilización del público respecto del cambio climático y estimular la participación más amplia posible en ese proceso, incluida la de las

²²⁸ El IPCC elabora, asimismo, Informes Especiales y Documentos Técnicos sobre temas en los que se consideran necesarios la información y el asesoramiento científicos e independientes, y respalda la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMCC) mediante su labor sobre las metodologías relativas a los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero.

El IPCC consta de tres Grupos de trabajo y un Equipo especial:

- El [Grupo de trabajo I](#) evalúa los aspectos científicos del sistema climático y el cambio climático.
- El [Grupo de trabajo II](#) evalúa la vulnerabilidad de los sistemas socioeconómicos y naturales al cambio climático, las consecuencias negativas y positivas de dicho cambio y las posibilidades de adaptación al mismo.
- El [Grupo de trabajo III](#) evalúa las posibilidades de limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y de atenuar los efectos del cambio climático.
- El [Equipo especial sobre los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero](#) se encarga del Programa del IPCC sobre inventarios nacionales de gases de efecto invernadero>>. IPCC. Intergubernamental panel on climate change. Disponible en: http://www.ipcc.ch/home_languages_main_spanish.shtml#1 (Consulta efectuada el 20 de octubre de 2012).

²²⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático Naciones Unidas 1992. Artículo 2.

organizaciones no gubernamentales”; es decir, de las más de veinte acciones que se especificaban en este artículo 4, solo la 4.1.i. tenía algo de relación con el campo de la Comunicación/Información Pública. En el artículo 6 de este texto legal se alude a la “Educación, formación y sensibilización del público” y lo enlaza con el artículo anterior, el 4, de la siguiente forma:

“Al llevar a la práctica los compromisos a que se refiere el inciso i) del párrafo 1 del artículo 4 las Partes:

a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva:

i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos;

ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos;... “

Así, en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no se hace ninguna referencia expresa a las posibles acciones o Campañas de Comunicación que deberían complementar y reforzar todas las iniciativas que en él se determinaban. Para encontrar en otro texto legal de la Unión Europea una nueva referencia clara sobre algún aspecto relacionado con la Comunicación/Información Pública, hay que remitirse a la Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo²³⁰ en la que al tratar sobre los Programas nacionales, en el apartado 4 de su artículo 6, se dice:

“Los Estados miembros pondrán a disposición del público y de las organizaciones interesadas, tales como las organizaciones ecologistas, los programas elaborados de acuerdo con los apartados 1, 2 y 3. La información que se ponga a disposición del público y de las organizaciones con arreglo a este apartado será clara, comprensible y fácilmente accesible”.

La timidez con que se aborda la tarea de informar a la opinión pública en asunto de tanta relevancia tiene su reflejo en el II Programa Nacional de Reducción de Emisiones de contaminantes atmosféricos²³¹, así como en el

²³⁰ Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2001 sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

²³¹ Resolución de 14 de enero de 2008, de la Secretaría General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo de 7 de diciembre de 2007, del Consejo de Ministros, por el que se aprueba el II Programa Nacional de Reducción de Emisiones, conforme a la Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015²³²; en el primero no se hacía ninguna referencia a la posible difusión del conjunto de decisiones y medidas adoptadas, para que llegase a la opinión pública la noticia relativa al esfuerzo que se estaba realizando en el asunto ya que el enfoque del Plan no permitía hacer campañas de comunicación individuales de cada una de las distintas políticas y medidas que ponían en marcha; respecto al segundo documento, el Plan Nacional Integrado de Residuos, hay que decir que contempla el que se lleven a cabo diversas campañas de información y sensibilización, esta novedad de potenciar el aspecto de la Comunicación/Información Pública, muy probablemente, fue el resultado de entender que si no se conseguía la cooperación del ciudadano el Plan sería un rotundo fracaso.

Firmado, en 1997, el llamado “Protocolo de Kioto”, por el que se establecían los compromisos y acuerdos que debían asumirse para controlar las emisiones de CO₂ y demás gases de efecto invernadero, tampoco se estimó la posibilidad de utilizar la Comunicación/Información Pública como instrumento para conseguir el objetivo último de la ya referida Convención Marco de las Naciones Unidas de 1992 pues, lo único que se trataba al respecto era lo escrito en su punto 10.e, cuyo tenor es el siguiente:

“Cooperarán en el plano internacional, recurriendo, según proceda, a órganos existentes, en la elaboración y la ejecución de programas de educación y capacitación que prevean el fomento de la creación de capacidad nacional, en particular capacidad humana e institucional, y el intercambio o la adscripción de personal encargado de formar especialistas en esta esfera, en particular para los países en desarrollo, y promoverán tales actividades, y facilitarán en el plano nacional el conocimiento público de la información sobre el cambio climático y el acceso del público a ésta...”

En parecidas circunstancias se han venido celebrado convenciones y cumbres para tratar asuntos relacionados con el Cambio Climático; de los temas tratados en la Cumbre de Durban, 2011, tuvieron gran importancia los relativos a condiciones ambientales y su calidad para la existencia, y la ocurrencia de desastres naturales provocados por intervenciones humanas sobre la naturaleza. La Unión Europea, en 2011, comenzó a tener presente al Cambio Climático dentro del ámbito de la protección civil coordinando las políticas a seguir en uno y otro campo²³³.

²³² Resolución de 20 de enero de 2009, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan Nacional Integrado de Residuos para el período 2008-2015. Artículos 6,7,8,10,14,18 y Apéndice II.

²³³ “Coherencia con otras políticas y objetivos de la Unión.

De esta forma, se puede afirmar que, hasta la fecha, no se ha llevado a cabo ninguna iniciativa que haya germinado en la consecución de alguna Campaña de Comunicación Institucional que sirva para dar a conocer las actividades y logros que viene realizando la Administración Pública en la Unión para dar respuesta a las amenazas derivadas del Cambio Climático.

3.4. Resumen sobre legislación en la UE en materia de Información Pública en emergencias

Pese a que ya en 1989 la Unión incidía en que se debían utilizar las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías y los medios de comunicación social en los casos de amenaza radiológica, pues obligaba a los Estados miembros a informar a la población que pudiera verse afectada por tales riesgos²³⁴, la legislación no ha sido tan clara y contundente al abordar la gestión de la Información Pública en situaciones de catástrofe, o emergencias. Tampoco ha optado por utilizar la Comunicación/Información Pública como herramienta para prevenir riesgos en beneficio de la población civil. Los planes de actuación en el exterior y dentro de la Unión, no contemplan la gestión de la Información Pública como un instrumento de ayuda en la consecución de los objetivos a alcanzar con la población efectivamente afectada por la emergencia.

Desde la fusión de la Ayuda Humanitaria y la Protección Civil en una sola Dirección, la política de Comunicación de la Unión, en estos ámbitos, se ha limitado a dar publicidad de sus acciones en el exterior mediante métodos y sistemas que por la escasa eficacia en su aplicación, no han tenido la repercusión deseada entre la población de la Unión Europea.

Aunque se ha demostrado que los avances conseguidos en todo el mundo, dando a conocer la influencia del Cambio Climático en las catástrofes naturales, han sido resultado de la adecuada utilización de una herramienta tan potente como es la Comunicación Social, la Unión Europea ha sido incapaz de

Se ha velado especialmente por garantizar una estrecha coordinación entre la protección civil y la ayuda humanitaria, así como la coherencia con las acciones realizadas con arreglo a otros instrumentos y políticas de la UE, en particular en los ámbitos de la política de justicia, libertad y seguridad, incluido el apoyo consular y la protección de las infraestructuras críticas, el medio ambiente, en particular, la gestión de las inundaciones y el control de los riesgos inherentes a los accidentes graves; la adaptación al cambio climático, la salud, la contaminación marina, las relaciones exteriores y el desarrollo". Propuesta de DECISIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión /* COM/2011/0934 final - 2011/0461 (COD). EXPOSICIÓN DE MOTIVOS. 1. Contexto de la propuesta.

²³⁴ Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Diario Oficial n° L 357 de 07/12/1989 páginas 0031 – 0034.

promover una legislación capaz de aunar esfuerzos en los ámbitos de la Ayuda Humanitaria, la Protección Civil y el Cambio Climático para conseguir aumentar la resiliencia en la población civil.

Para terminar, se puede afirmar que en la Unión Europea, la gestión de la Información Pública en situaciones de catástrofes, emergencias y protección civil no está lo suficientemente considerada y, por ello, se deja al arbitrio de cada uno de los Estados que la componen.

Capítulo 4. La Gestión de la Comunicación e Información Pública en la Administración General del Estado

4.1.- El Ministerio de la Presidencia y el Marco legal de su dimensión gestora para la información institucional en la Administración General del Estado

Los imperativos que se imponen a la Administración resultado de la aplicación del artículo 9 de la Constitución y de la legislación derivada, como desde la Unión Europea, unido a las nuevas tecnologías y la gran influencia que ejercen en la sociedad, han desarrollado un complicado y disperso corpus legislativo sobre Comunicación/Información Pública en la Administración General del Estado, sobre todo en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Ello ha sido consecuencia del marcado carácter sectorial que tiene la Información Pública emitida por los diferentes Ministerios, Organismos, Instituciones y Servicios que componen la Administración.

Para conocer la gestión de la Comunicación/Información Pública en este tipo de situaciones, se hará un recorrido por los aspectos legales más relevantes de este tipo de actividad en el ámbito de la Administración General del Estado. Este análisis se ceñirá exclusivamente a los preceptos legales que regulan las actividades del Estado en el campo informativo/comunicacional en situaciones no derivadas de una emergencia, primero, y después en situaciones comprometidas por alguna emergencia grave. Se verá que entre una y otra categoría se contempló la existencia de la comunicación/información destinada a “Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”, (Ley 29/2005, apartado F), y que los esfuerzos económicos llevados a cabo por parte de la Administración no han sido significativos, particularmente en la llamada “Información previa a la población” demostrando que en el Ministerio del Interior durante los últimos años no se ha hecho ninguno.

El antecedente básico sobre la materia era la Ley 61/1964, de 11 de junio, por la que se aprobaba el Estatuto de la Publicidad; esta norma cayó en desuso debido a que gran parte de su articulado carecía de la flexibilidad necesaria para adaptarse a los cambios políticos y administrativos a que obligaba la Constitución, pues era preconstitucional. Actualmente, la normativa legal a tener presente es la siguiente:

- Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. (En lo que afecta a la gestión del gasto).
- Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General. (En lo que afecta a la gestión del gasto).

- Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad²³⁵.
- Real Decreto 1465/1999, de 17 de septiembre, por el que se establecen criterios de imagen institucional y se regula la producción documental y el material impreso de la Administración General del Estado. (En lo que afecta a la gestión del gasto).
- Instrucción de 13 de septiembre de 1999 de la Junta Electoral Central, sobre el objeto y los límites de las campañas institucionales. (En lo que afecta a la gestión del gasto).
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.
- Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. - Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.
- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.
- Informe del Ministerio de Economía y Hacienda 67/09, de 15 de diciembre de 2009, conocido como «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional».
- Guía práctica de publicidad y comunicación institucional, emitida, el 22 de marzo de 2010, por la Secretaría de Estado de Comunicación.
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

²³⁵ Debido a la importancia de esta Ley, el corto número de artículos en los que permanece su redacción inicial, así como la posterior derogación de otros, se irá analizando a medida que se vea la influencia que ejerce en el resto de las normas, especialmente al estudiar la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional (Boletín Oficial del Estado, núm. 312 de 30 de diciembre de 2005, páginas 42902 a 42905).

4.1.1. El Ministerio de la Presidencia y la información institucional en la Administración General del Estado

El mecanismo y estructura del sistema que gestiona la publicidad y comunicación institucional, en la Administración General del Estado se fundamenta en el Real Decreto 199/2012²³⁶. Su artículo 1, al tratar sobre la Organización del Ministerio de la Presidencia, determina que le corresponde, entre otros asuntos:

“... la coordinación de la política informativa del Gobierno, la elaboración de los criterios para su determinación y la organización de la cobertura informativa de la actividad gubernamental, así como la elaboración y difusión de los comunicados del Gobierno y de su Presidente, y la reseña de las actividades del Consejo de Ministros; la coordinación de los servicios informativos de la Administración General del Estado en España y en el extranjero, así como las relaciones con los medios informativos; (...) las relaciones con las Delegaciones del Gobierno en las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas a otros Ministerios en su respectiva área de actividad...”.

De esta forma se pone de manifiesto que el Ministerio de la Presidencia es el máximo órgano de la Administración Pública en materia de información y comunicación institucional.

Para llevar a cabo los asuntos referidos, en materia de Comunicación, el titular del Ministerio de la Presidencia dispone de la Secretaría de Estado de Comunicación, que entre otras atribuciones tiene la de ejercer una dependencia funcional sobre “Los órganos administrativos, Gabinetes y vocales de los mismos que tengan encomendada la relación con los medios de comunicación social en los departamentos ministeriales, la Administración periférica y, en su caso, los organismos públicos dependientes de la Administración General del Estado, (...) Se exceptúa de esta disposición la Oficina de información diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación”²³⁷.

Causa confusión observar que entre las funciones que le corresponden a la Secretaría de Estado de Comunicación, en este Real Decreto 199/2012, figura “La dirección de los servicios informativos de la Administración General del

²³⁶ Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

²³⁷ Artículo 4.5. del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

Estado en España y en el extranjero”²³⁸, pues esta función de Dirección no parece corresponderse con la labor de “coordinación” que, sobre el mismo asunto, se le encomienda al Ministerio de la Presidencia en el ya mencionado artículo 1.1.²³⁹

Dicho lo cual, parece apropiado entender que esta función Directiva, que se le otorga a la Secretaría de Estado de Comunicación no debe sobrepasar los límites de una mera labor de coordinación interministerial. Esto se hace más patente cuando se trata de gestionar la información derivada de una catástrofe o emergencia, pues, en esos casos, la gestión de la comunicación queda a cargo del Director del Plan de la emergencia en cuestión²⁴⁰ que, como norma general, se gestiona por los Ministerios del Interior²⁴¹, Sanidad²⁴² e incluso Defensa.

²³⁸ Artículo 4.1 c. del Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

²³⁹ “Artículo 1.1 Corresponde al Ministerio de la Presidencia (...) la coordinación de los servicios informativos de la Administración General del Estado en España y en el extranjero...”. Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia.

²⁴⁰ “En las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública se dispondrá la aplicación del plan que corresponda y la movilización de los servicios y medios necesarios...”. (Artículo trece de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil). En cada uno de estos planes se determina que debe haber un Director del plan; la autoridad en la que recae esta responsabilidad se determina de la siguiente forma: “La dirección y coordinación de las actuaciones relacionadas con la Protección Civil, en situaciones de emergencia, corresponderá: a.- A los alcaldes, siempre que la emergencia no rebase el respectivo termino municipal. b.- A los gobernadores civiles o delegados del Gobierno en las comunidades autónomas uniprovinciales.

c.- A los delegados del Gobierno, al Ministro del Interior o a la persona que, en su caso, designe el Gobierno”. (Artículo 5 del Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública).

²⁴¹ “La Comisión Nacional de Protección Civil es un órgano colegiado interministerial dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad fundamental la de conseguir una adecuada coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en materia de protección civil, para garantizar una eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan.” (Artículo 1 del Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil).

²⁴² Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública.

Artículo 18. Comunicación en salud pública. (...) 4. Las Administraciones públicas sanitarias contarán con la colaboración de los medios de comunicación para difundir recomendaciones sobre salud pública. 5. Las Administraciones públicas que desarrollen acciones en materia de comunicación en salud velarán por que la información esté adaptada social, cultural y lingüísticamente a aquellos sectores de la población destinatarios de la misma.

Para desarrollar las competencias comunicacionales/informativas encomendadas al Ministerio de la Presidencia, la Secretaría de Estado de Comunicación cuenta con un órgano directivo, la Dirección General de Comunicación. Este órgano, es competente para el desarrollo de otras funciones relacionadas con la información, como “el apoyo informativo a periodistas de medios informativos internacionales” o la de “mantener abiertos canales de comunicación electrónica con los ciudadanos especialmente por medio de las denominadas redes sociales”. Esta última función únicamente se limita a la emisión de datos o información, sin mantener una interacción comunicativa con los componentes de las citadas redes, es decir, no alcanza todavía un nivel de gestión web. 2.0., asunto que se tratará con más detalle cuando se estudie la utilización de las nuevas tecnologías en el Ministerio del Interior.

Así las cosas, este conjunto de particularidades determinan la forma de gestionar el sistema de Información Pública en la Administración General del Estado. En principio, y como norma general, cada departamento ministerial es responsable de la comunicación/información que genere y la que le afecta.

4.1.2. El caso de la Publicidad y la Comunicación Institucional. Su gestión e influencia socio-económica

La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional justifica su necesidad en su Exposición de Motivos, cuando declara lo siguiente: “El artículo 97²⁴³ de la Constitución atribuye al Gobierno funciones políticas y ejecutivas, un binomio que tiene su reflejo en toda acción de gobierno y que se proyecta, también, sobre la relación comunicativa que en un sistema democrático existe entre gobernantes y gobernados.”²⁴⁴ También se podría justificar el nacimiento de esta Ley mediante lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución española²⁴⁵:

²⁴³ Artículo 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.

²⁴⁴ “Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”. Artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos humanos. de 10 de diciembre de 1948. Todo ello en concordancia con el Artículo 10.2 de la Constitución Española cuyo tenor es el siguiente: “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

²⁴⁵ “Señorías, una información pública, neutral, eficaz y austera forma parte del deber promocional que establece la Constitución española en su artículo 9.2 y los poderes públicos tenemos la obligación de transmitir informaciones y mensajes a la sociedad porque estamos

“Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”

El asunto, fundamentado desde uno u otro aspecto legal, puede parecer un tanto impreciso o poco consistente pero, de cualquier forma, durante su tramitación como Proyecto de Ley ya se apuntaba, por parte de algún Diputado, que esta norma “no la consideramos una ley técnica ni profesional, sino una ley muy política y muy democrática afortunadamente.”²⁴⁶ Esto era así hasta el punto de que, durante su tramitación, la Portavoz del Gobierno decía lo siguiente:

“Como anunció el presidente del Gobierno, se trata de un proyecto que pretende acabar con la propaganda y garantizar la objetividad, un proyecto de ley cuyas previsiones, como afirmé en mayo de 2004, ponen término a la confusión que a menudo se produce entre información institucional e información progubernamental y que asegura el sentido institucional de las campañas informativas promovidas por los poderes públicos.”²⁴⁷

De cualquier forma, como es sabido, el Gobierno es sujeto y objeto de información en cuanto a su gestión y valoración política y, como responsable de la Administración General del Estado, por su propia función ejecutiva, en determinadas circunstancias está obligado a difundir cierto tipo de información a la población²⁴⁸. Según esta Ley, la labor informativa de la Administración se

obligados a informar a los ciudadanos sobre los asuntos que afectan a los bienes, a sus derechos, a las políticas públicas que afectan a los asuntos que gestionan los poderes públicos y que tienen incidencia directa sobre sus vidas, por ejemplo...”. Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Página 6074 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

²⁴⁶ Mardones Sevilla. Página 6076 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

²⁴⁷ Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Página 6073 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

²⁴⁸ Un ejemplo de esto es la obligación que se le impone al Estado Español mediante la Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. (*Diario Oficial* n° L 357 de 07/12/1989 páginas. 0031 – 0034).

basa en la emisión de mensajes dirigidos a los ciudadanos²⁴⁹; lo que nos remite a ciertas actividades englobadas bajo la denominación genérica de “campañas institucionales de publicidad y de comunicación”²⁵⁰.

Los objetivos prioritarios que se persiguen con esta Ley se fijan en su Exposición de Motivos y son, de forma resumida, los siguientes: “garantizar la utilidad pública, la profesionalización, la transparencia y la lealtad institucional en el desarrollo de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación”.

En el ámbito de la Administración Pública, la comunicación/información suele tener dos vertientes, la que surge como consecuencia de los idearios políticos del Gobierno de turno, que se puede calificar como propaganda política²⁵¹; y la derivada de la gestión que ese Gobierno lleva a cabo como poder ejecutivo de una sociedad que lo ha elegido mediante su voto en las urnas²⁵². La Ley

²⁴⁹ “La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos”. Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades locales durante los años 2005, 2006 Y2007, aprobado en sesión de 21 de julio de 2011. Tribunal de Cuentas.

²⁵⁰ La denominación de Publicidad y Comunicación Institucional es debida a que aspectos legales así lo aconsejaban: “El señor Mardones ha defendido una de sus enmiendas que nosotros creíamos haber incorporado en espíritu, pero él no termina de ver claro que exista un espíritu de las enmiendas. Espero poder convencer a algún Montesquieu menor para que escriba sobre el espíritu de las enmiendas. Estoy de acuerdo con él en que bastaría que la ley se llamase solo de comunicación institucional, pero la legislación autonómica, la literatura doctrinal y el uso lingüístico aconsejan utilizar el término publicidad. Y le agradezco muy sinceramente que haya retirado su enmienda y apoye la ley”. Intervención del señor Torres Mora, Parlamentario del Grupo Socialista. Página 6083 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

En este sentido, y anticipando ya algunas consideraciones sustanciales sobre las que se regresará en su momento, se debe decir que sobre el término “publicidad” no existe noción jurídica unitaria según se dice en la Sentencia de Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, núm. 2463, de 23 de Mayo de 2011

²⁵¹ “Sin embargo, debe tenerse en cuenta que la propaganda instrumentada, de forma encubierta, en la publicidad institucional, no sólo se manifiesta al lograr impactos instantáneos en los ciudadanos, como ocurre en los periodos electorales, sino mediante la difusión de mensajes durante periodos prolongados que, en virtud de planes estratégicos de persuasión política trazados a medio o largo plazo, pretenden inducir al ciudadano hacia una determinada opción política, con independencia de que su punto culminante se alcance en el periodo electoral, la campaña o la precampaña”. Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades locales durante los años 2005, 2006 Y2007, aprobado en sesión de 21 de julio de 2011. Tribunal de Cuentas.

²⁵² “II.I. Concepto y finalidad de la publicidad institucional.

Las Administraciones Públicas y, fundamentalmente sus órganos de Gobierno, son sujeto y objeto de información y valoración política. Estos últimos, en cuanto responsables de la

29/2005, declara que “La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas”, y que para alcanzar tal separación, se pretende regular “el contenido de los mensajes difundidos a través de campañas de publicidad y de comunicación” así como asegurar “garantías frente a aquellas que incumplan sus mandatos” y establecer “mecanismos de planificación, coordinación y control de la actividad de publicidad y de comunicación institucional que desarrolla la Administración General del Estado.”

Hasta la aparición de este texto legal, en la Administración Pública, no se habían diferenciado los términos “campaña institucional de comunicación” y “campaña institucional de publicidad”. Es más, se producía cierta confusión e indeterminación, ya que eran frecuentes los términos “campaña” con variados complementos nominativos, como “de publicidad”²⁵³, “informativas”²⁵⁴, “de información”²⁵⁵, “de divulgación”²⁵⁶, “de sensibilización”²⁵⁷, “de

función ejecutiva que tienen encomendada, son emisores de una serie de mensajes dirigidos a los ciudadanos que se engloban bajo la denominación genérica de campañas institucionales de publicidad y de comunicación.

Todo ello constituye la actividad comunicativa; esto es, aquella actividad que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común y veraz, ajeno a la mera opinión política, persigue dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla la Administración.

La actividad de publicidad institucional que tenía como núcleo primigenio y esencial la información/educación a los ciudadanos sobre sus derechos y deberes así como determinados aspectos de interés general -salud, bienestar social, etc.-; vio incrementados estos fines y objetivos al extremo de requerir la intervención legislativa para limitar esta conducta expansiva, lo que ha conducido a una pluralidad de normativas, estatal y autonómica.

En este sentido debe distinguirse la publicidad institucional, de la propaganda o marketing político y, fundamentalmente, durante los periodos electorales.

Como se analiza más profusamente en el epígrafe relativo al ámbito legal, la Administración no puede valerse de la publicidad institucional como instrumento para dar a conocer una valoración positiva de los servicios que presta o los logros que consigue, a efectos de defender y promocionar la imagen de la institución y de quienes la integran, a fin de evitar su utilización con fines partidistas. Esta consideración es, precisamente, lo que permitiría delimitar la publicidad (dar a conocer) de la propaganda (inducir a creer)”. Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades locales durante los años 2005, 2006 Y2007, aprobado en sesión de 21 de julio de 2011. Tribunal de Cuentas.

²⁵³ Artículos 10 y 20 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

²⁵⁴ Artículo 1.5. del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

²⁵⁵ Punto 5.1 del Anexo I de la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares.

²⁵⁶ Punto 5.4.1.1. de la Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la

familiarización”²⁵⁸ o “programas de información”²⁵⁹, entre otros. La Ley de Publicidad y Comunicación, en su artículo 5, define a estos términos de la siguiente forma:

- Campaña institucional de publicidad: toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común, dirigida a una pluralidad de destinatarios, que utilice un soporte publicitario pagado o cedido y sea promovida o contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1²⁶⁰.
- Campaña institucional de comunicación: la que, utilizando formas de comunicación distintas de las estrictamente publicitarias, sea contratada por alguno de los sujetos enunciados en el artículo 1 para difundir un mensaje u objetivo común a una pluralidad de destinatarios.

Si a primera vista esta disposición favorece la unificación de criterios para todos los campos de la Administración, el asunto se complica al observar que la definición de “Campaña institucional de publicidad” no se corresponde con lo que se determina al respecto en el artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad y que es del siguiente tenor:

“A los efectos de esta Ley, se entenderá por:

Publicidad: Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de

elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Incorpora corrección de errores B.O.E. n.º 58 de 8 de marzo de 1991.

²⁵⁷ Punto 6.4.4 de la Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Incorpora corrección de errores B.O.E. n.º 58 de 8 de marzo de 1991.

²⁵⁸ Punto 4.5 de la Adenda 4 de la Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico. Incorpora corrección de errores B.O.E. n.º 58 de 8 de marzo de 1991.

²⁵⁹ Punto 5.1 del Anexo I de la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares.

²⁶⁰ “Artículo 1. Objeto y ámbito de la Ley. 1. Esta Ley establece el régimen jurídico de las campañas institucionales de publicidad y de comunicación promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, enumeradas en el artículo 2.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.” Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

Destinatarios: Las personas a las que se dirija el mensaje publicitario o a las que este alcance.”

De esta forma, surge la duda de si el término “campaña de publicidad”, es “toda actividad orientada y ordenada a la difusión de un mensaje u objetivo común...”, o “toda forma de comunicación realizada.(...) con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de (...) servicios...”; debe entenderse que en éste último caso, según la Ley 34/1988, el término “servicios” incluye cuatro tipos de contratación: contratos de publicidad (artículo 13), contratos de difusión publicitaria (artículo 17), contratos de creación publicitaria (artículo 20) y contrato de patrocinio publicitario (artículo 24). Más adelante veremos en qué consiste cada uno de ellos.

En este mismo sentido, se puede decir que los términos “soporte publicitario” o “formas de comunicación estrictamente publicitarias” parecen contraponerse al espíritu del artículo 8 de la ya citada Ley 34/1988, General de Publicidad, cuya literalidad es la siguiente:

“A los efectos de esta Ley:

- Es anunciante la persona natural o jurídica en cuyo interés se realiza la publicidad.
- Son agencias de publicidad las personas naturales o jurídicas que se dediquen profesionalmente y de manera organizada a crear, preparar, programar o ejecutar publicidad por cuenta de un anunciante.
- Tendrán la consideración de medios de publicidad las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que, de manera habitual y organizada, se dediquen a la difusión de publicidad a través de los soportes o medios de comunicación social cuya titularidad ostenten.”

La controversia en este caso surge al entender que la Ley General de Publicidad considera que un medio de publicidad incluye soportes y medios de comunicación social, mientras que la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional alude a ciertas formas de comunicación, distintas de las estrictamente publicitarias, sin especificar en qué consisten unas y otras. Para mayor abundancia en la diversidad de ideas, la Audiencia Nacional en la ya referida sentencia 2643/2011, utilizará el término “Comunicación Publicitaria”, y justifica esta denominación en el ánimo de lucro que la diferencia del término “Publicidad institucional” deducido del ya referido artículo 5 de la Ley

29/2005²⁶¹. Todo esto independientemente de la llamada publicidad normativa que tiene por finalidad la publicación de las disposiciones, resoluciones y actos administrativos en diarios oficiales u otros medios de comunicación que deban publicarse o difundirse por mandato legal, expresamente excluidos de la aplicación de la Ley 29/2005²⁶². De esta forma, la aludida pretensión de establecer “mecanismos de planificación, coordinación y control de la actividad de publicidad y de comunicación institucional que desarrolla la Administración General del Estado” se empaña y entorpece como consecuencia de las diferentes formas legales de definir semejantes conceptos.

Continuando con el estudio de la Ley 29/2005, pasemos a fijarnos en su artículo 3, en el que se determinan los requisitos y objetivos que deben reunir las campañas institucionales de publicidad y de comunicación. Entre ellos, por estar relacionados con las emergencias, cabe destacar los siguientes:

“(...) f.- Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios. g.- Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural. (...) j.- Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social.”

Dentro de este mismo artículo 3, en su punto cuatro, se establecen los principios que habrá que tener presentes en las campañas institucionales y que son: interés general, lealtad institucional, veracidad, transparencia, eficacia, responsabilidad, eficiencia y austeridad en el gasto. Sobre estos principios

²⁶¹ “No es necesario que esta Sala tercie en el debate doctrinal sobre la noción jurídica unitaria, si es que existe, de “publicidad” pues los perfiles de este concepto en nuestro Derecho no siempre están bien delimitados, dada la dispersión normativa existente sobre él. En determinadas normas se acentúa la componente mercantil de la publicidad (así, en la Ley General de Publicidad, que exige de ella el fin de promover, directa o indirectamente, la contratación de bienes y servicios, derechos u obligaciones), lo que no deja de ser lógico. Con carácter general, el ánimo de lucro debe estar presente en el origen de la comunicación publicitaria ya que en otro caso nos encontraríamos ante modalidades “neutras” de transmisión de conocimientos o de información, mientras que la finalidad propia del mensaje publicitario, directa o indirecta, es incrementar la demanda, es decir, las ventas de los productos o servicios publicitados. Algunas fuentes normativas, sin embargo, admiten formas específicas de publicidad, por ejemplo la ahora denominada “institucional”, que la Ley desliga del ánimo de lucro y vincula a la difusión de “mensajes u objetivos comunes” cuando concurren razones de interés público para ello (Ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional)”. Sentencia de Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, núm. 2463, de 23 de Mayo de 2011.

²⁶² Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por Departamentos ministeriales del área de la Administración Económica del Estado y Organismos Autónomos de ellos dependientes, aprobado en sesión de 31 de enero de 2013. Tribunal de Cuentas.

cabe decir que el de “lealtad institucional” debe ser entendido como Lealtad entre Instituciones de las diferentes Administraciones Públicas españolas²⁶³ (Central del Estado, Autonomías, Entidades Locales y Administración Institucional); el resto de principios parecen ser comunes a los que deben presidir todas las actuaciones por parte de cualquier componente de la Administración Pública, derivadas del artículo 9 de la Constitución y 3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre²⁶⁴.

El artículo 4 de la Ley 29/2005, se determina las prohibiciones por las que no se pueden promover campañas institucionales de publicidad y comunicación. Todos los tipos de prohibición a que se hace referencia figuraban, con anterioridad a la promulgación de esta Ley, como actos ilegales en el ordenamiento jurídico español. A modo de ejemplo, se puede hacer referencia a la tipificación de la publicidad ilícita en los artículos 3 y 4 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad²⁶⁵, que sanciona todas y cada una

²⁶³ “...En segundo lugar, refuerza un principio esencial de lealtad institucional al prohibir campañas destinadas a menoscabar, a obstaculizar o a perturbar las políticas públicas o las actuaciones que llevan a cabo otras administraciones en el uso legítimo de sus competencias. En un Estado complejo y compuesto, como el nuestro, es esencial el respeto de esa lealtad institucional que empieza por respetar el ejercicio de las competencias propias de cada una de las distintas administraciones. (...) Creo que declarar básico este precepto es también una exigencia derivada de la lealtad institucional y que es necesario, como decía antes, establecer límites a las actuaciones de las respectivas administraciones en terrenos en los que pueden incidir unas sobre otras...” Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Páginas 6074 y 6075 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

²⁶⁴ “Artículo 3. Principios generales.

1. Las Administraciones públicas sirven con objetividad los intereses generales y actúan de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Constitución, a la Ley y al Derecho. Igualmente, deberán respetar en su actuación los principios de buena fe y de confianza legítima.

2. Las Administraciones públicas, en sus relaciones, se rigen por el principio de cooperación y colaboración, y en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos.

3. Bajo la dirección del Gobierno de la Nación, de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas y de los correspondientes de las Entidades que integran la Administración Local, la actuación de la Administración Pública respectiva se desarrolla para alcanzar los objetivos que establecen las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

4. Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.

5. En sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de de transparencia y de participación”. Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. B.O.E. núm. 27, de noviembre de 1992

²⁶⁵ “Artículo 3. Publicidad ilícita. Es ilícita:

de las actuaciones previstas en este artículo 4. En este sentido, el Grupo Parlamentario Popular, a través de su portavoz señor Elorriaga Pisarik, expresaba su posición a este respecto de la siguiente forma:

“Sin duda, no nos encontramos ante un asunto esencial y eso hace todo más fácil. Es más, emplear los recursos públicos en la defensa del interés común es una exigencia democrática que sin duda todos compartimos, pero lo que debieran ser buenas prácticas en la acción política, solo con dificultad podrán ser impuestas a través de la coacción legislativa. Dicho de una manera más clara, nada necesitaba el Gobierno para evitar el uso propagandístico de la publicidad que financia con recursos públicos; nada, sino la sincera voluntad de hacerlo. Con todo, bien está que en estos tiempos de profundas discrepancias sobre asuntos, eso sí, esenciales, hayamos sido capaces de alcanzar en breve plazo un amplio y tan completo acuerdo sobre este texto.”²⁶⁶

No se puede pasar por alto el artículo 8; en él se trata sobre la contratación de este tipo de campañas y se hace referencia al respeto a “los principios de publicidad y concurrencia”, como en cualquier otro tipo de bienes o servicios en los que interviene el Estado, de acuerdo con lo prevenido en la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo texto refundido se aprobó por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. El citado artículo 8 continúa afirmando que este tipo de contratos deben atender “siempre a criterios objetivos tales como el coste económico y la eficacia prevista del plan de medios”. Criterios

a.- La publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 14, 18 y 20, apartado 4. Se entenderán incluidos en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria o discriminatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. (...)

c.- La publicidad subliminal.

d.- La que infrinja lo dispuesto en la normativa que regule la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios.

e.- La publicidad engañosa, la publicidad desleal y la publicidad agresiva, que tendrán el carácter de actos de competencia desleal en los términos contemplados en la Ley de Competencia Desleal.

Artículo 4. Publicidad subliminal. A los efectos de esta Ley, será publicidad subliminal la que mediante técnicas de producción de estímulos de intensidades fronterizas con los umbrales de los sentidos o análogas, pueda actuar sobre el público destinatario sin ser conscientemente percibida”. Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

²⁶⁶ Página 6078 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Año 2005 VIII Legislatura Núm. 122. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

que no define con claridad y que se basan en un término, hasta la fecha desconocido en la Administración Pública, como es el referido “plan de medios”²⁶⁷. Posiblemente este término deba ser interpretado, nuevamente, en el contexto del artículo 13 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, cuando, al definir lo que es un contrato de publicidad, se alude a la “preparación o programación de la misma”. Más adelante volveremos sobre este asunto.

En el punto 2 de este artículo 8, se determina que “El Consejo de Ministros aprobará, previo dictamen del Consejo de Estado, los pliegos de cláusulas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y demás entidades estatales afectadas por esta Ley”; hasta el momento no se ha llevado tal aprobación, a pesar del tiempo transcurrido y de la desobediencia normativa en que ha incurrido el Gobierno, que de acuerdo con el artículo 9 de la Constitución, está sometido a la misma ley que incumple. La Administración se ha limitado a elaborar un

²⁶⁷ La definición de lo que es un “Plan de medios” se verá reflejado en el Informe 67/09, de 15 de diciembre de 2009. «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional» emitido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa como: “la propuesta de selección de medios en los que difundir el mensaje”. De este documento se tratará más adelante. (Disponible en: <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consulta/informes/Informes2010/Informe%2067-09.pdf>).

Para contrastar la precisión y el rigor de lo expresado en esta «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional» recurriremos al diccionario inserto en el texto titulado La Dirección de Comunicación.

- Plan de medios: lista de los soportes seleccionados y de las fechas reservadas para la difusión de mensajes publicitarios, propuesta por la agencia al anunciante. Se fija anualmente, o puntualmente, para la duración de una campaña concreta. Para cada medio elegido, el plan indica: los soportes seleccionados (título de las publicaciones, cadenas de televisión, emisoras de radio, etc.). el formato de los espacios publicitarios o la duración de los mensajes (TV, radial, el emplazamiento y el calendario previsto, el número de impactos considerados, el coste unitario de cada uno de los mensajes, y el coste total de la campaña. Ver: planificador de medios, mediaplanning.

- Mediaplanning. *n. m. (ingl.)*: Estudio y determinación de una combinación óptima de los soportes, así como de las fechas y horas de emisión radiofónica o televisiva, que mejor permitan responder a los objetivos de una estrategia publicitaria previamente definida. Se trata de obtener la mejor cobertura posible de los públicos que son el objetivo prioritario de una campaña, en función de su tiempo de exposición a los mensajes, y de la cobertura geográfica y sociológica de los diferentes media. Para realizar un buen *mediaplanning*, hay que tomar en consideración tanto datos de carácter cuantitativo, por ejemplo, el número de impactos generados, el coste unitario de las inserciones, el coste por mil, los plazos de reserva de espacios, etc., como datos de carácter cualitativo, tales como la audiencia y la cobertura del soporte, su modo de distribución, su difusión, su imagen, y sobre todo su capacidad para cumplir o satisfacer los objetivos fijados en la estrategia publicitaria. (Ver: planificador de medios, plan de medios, publicidad). (La Dirección de Comunicación. Título original: LE DICOM. Edición española de José Luis Piñuel. Triangle Edition, Paris, 1992. Ediciones del Prado, Madrid, 1993. Impreso en España por IMPRESA)

documento, en marzo de 2010, denominado “Guía práctica de publicidad y comunicación institucional”²⁶⁸, que carece de valor normativo vinculante²⁶⁹.

Para terminar con el análisis de este artículo 8, es preciso resaltar que el legislador parece no observar en su totalidad el actual marco legal, así como las distintas definiciones de contratos relativos a esta materia que figuran en la tan reiterada Ley 34/1988 General de Publicidad; puntos que se regulan con meridiana claridad en los artículos 1, 13, 17, 20 y 22 de la siguiente forma:

²⁶⁸ Tras manifestar la Junta Consultiva de Contratación Administrativa su criterio favorable a esta “Guía práctica de publicidad y comunicación institucional” mediante el ya referido informe 67/09, de 15 de diciembre de 2009, la Secretaría de Estado de Comunicación aprobaría el citado documento con fecha 22 de marzo de 2010. Disponible en: http://www.agenciasaeacp.es/publicaciones/docs/guia_practica.pdf

²⁶⁹ “Sin embargo, la Comisión de publicidad y comunicación, en lugar de proceder a la elaboración de estos pliegos 13, optó por incluir los aspectos de interés común de la contratación de la publicidad de los distintos Departamentos Ministeriales en una “Guía Práctica de Publicidad y Comunicación Institucional”, aprobada por la Presidenta de la Comisión, según consta en las actas de los Plenos celebrados el 28 de enero y el 3 de febrero de 2010.

Esta opción se fundamentaba en la escasa operatividad de los pliegos de cláusulas generales y en la carencia de entidad de la materia para ser objeto de un Acuerdo del Consejo de Ministros, así como en la posible incompatibilidad con el artículo 98 de la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público 14, que recoge el carácter facultativo de una previsión similar al mandato contemplado en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005. Este criterio fue también compartido por los representantes del Servicio Jurídico del Estado y de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, según parece desprenderse del documento entregado al equipo fiscalizador “Reunión Grupo Interministerial de Publicidad (15 de octubre de 2009)”, en la que se acuerda descartar tanto los pliegos generales como los pliegos tipo e incluir los puntos de interés común a todos los ministerios en una “Guía de Buenas Prácticas”, con la perspectiva de transformarlos en una recomendación de la Junta Consultiva de Contratación.

Este Tribunal no puede compartir el criterio expresado, desde el momento en que la aprobación, con carácter facultativo, de los pliegos de cláusulas administrativas generales no fue introducida ex novo por la Ley de Contratos del Sector Público, puesto que estaba ya prevista en el artículo 48.1 del TRLCAP, que se encontraba en vigor en el momento en que fue aprobada la Ley 29/2005. Esta circunstancia patentiza que la intención del legislador fue establecer una regulación específica, en forma de mandato, para los contratos regulados por esta última Ley, por lo que todo ello lleva a concluir que lo dispuesto en la ley especial debe primar sobre lo establecido en la ley general, por aplicación del principio *lex specialis derogat legi generali*.

Por lo demás, es claro que un mandato establecido en una norma legal no puede dejarse sin efecto mediante la invocación a la escasa operatividad de los pliegos o a la carencia de entidad de la materia. Por el contrario, si la Comisión considera que las circunstancias aconsejan optar por una fórmula distinta a la contemplada en el artículo 8.2 de la Ley 29/2005 debería pronunciarse, en el ámbito de sus competencias, por la necesidad de promover la derogación expresa de este precepto”. Punto II.3. del Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por Departamentos ministeriales del área de la Administración Económica del Estado y Organismos Autónomos de ellos dependientes, aprobado en sesión de 31 de enero de 2013. Tribunal de Cuentas.

“- La publicidad se registrará por esta Ley, por la Ley de Competencia Desleal y por las normas especiales que regulen determinadas actividades publicitarias (artículo 1).

- Contrato de publicidad es aquél por el que un anunciante encarga a una agencia de publicidad, mediante una contraprestación, la ejecución de publicidad y la creación, preparación o programación de la misma.

Cuando la agencia realice creaciones publicitarias, se aplicarán también las normas del contrato de creación publicitaria (artículo 13).

- Contrato de difusión publicitaria es aquél por el que, a cambio de una contraprestación fijada en tarifas preestablecidas, un medio se obliga en favor de un anunciante o agencia a permitir la utilización publicitaria de unidades de espacio o de tiempo disponibles y a desarrollar la actividad técnica necesaria para lograr el resultado publicitario (artículo 17)²⁷⁰.

- Contrato de creación publicitaria es aquél por el que, a cambio de una contraprestación, una persona física o jurídica se obliga en favor de un anunciante o agencia a idear y elaborar un proyecto de campaña publicitaria, una parte de la misma o cualquier otro elemento publicitario (artículo 20).

- Contrato de patrocinio publicitario es aquél por el que el patrocinado, a cambio de una ayuda económica para la realización de su actividad deportiva, benéfica, cultural, científica o de otra índole, se compromete a colaborar en la publicidad del patrocinador (artículo 22)”.

Todo esto se tratará con mayor detalle al estudiar la contratación de la publicidad por parte de la Administración General del Estado.

En el artículo 10 se tratan aspectos relativos a campañas institucionales durante los procesos electorales y referendos. No legisla nada nuevo, pues todos los extremos reflejados ya estaban regulados con anterioridad²⁷¹. Posiblemente, la razón de ser de este artículo sea la recopilación de la normativas comunicacional en estos casos.

Para solventar las dificultades que se encontraban a la hora de conocer y fiscalizar con precisión las actividades y gastos realizados en actividades públicas informativas/comunicacionales, el artículo 11 crea la Comisión de

²⁷⁰ A este tipo de contrato el legislador lo denomina también “contrato de emisión publicitaria”. Sentencia de la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso) de 23 de mayo de 2011.

²⁷¹ En particular, ya quedaban regulados en los artículos 50, 51 y 52 relativos a las Disposiciones Generales sobre la Campaña Electoral de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General.

Publicidad y Comunicación Institucional, asignándole competencias sobre “planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado”. Este órgano se adscribe al Ministerio de la Presidencia y también será competente para elaborar dos novedosos y útiles documentos: el Plan anual de publicidad y comunicación institucional (Artículo 12) y el Informe anual de publicidad y comunicación (Artículo 14).

En la Disposición adicional única, la norma establece que: “En la elaboración de los pliegos de cláusulas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación se dará audiencia preceptiva a las asociaciones de los sectores afectados”. Hasta la fecha no se han elaborado dichos pliegos de cláusulas generales. En este mismo sentido cabe decir que no se ha cumplimentado lo dispuesto en la Disposición final primera, según la cual “El Gobierno dictará en el plazo de seis meses las normas reglamentarias que sean precisas para el desarrollo de esta Ley”.

No es conveniente soslayar un aspecto de gran relevancia derivado de la disposición final segunda; esta disposición supuso la propuesta de enmiendas por parte de tres Grupos Parlamentarios, que no fueron aprobadas. El asunto se refleja nítidamente en la intervención hecha por el representante de Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) cuya transcripción literal es la siguiente:

“Sin embargo, mantenemos nuestra discrepancia con respecto a la disposición final segunda, que fue incorporada en el último momento en Comisión; (...) De repente, a través de una enmienda de Izquierda Unida, se convierte en básico ese artículo 4, pero la propia ley tiene una contradicción en sí misma porque el artículo 4.1 a) recoge lo que es básico y dice: no se podrán contratar campañas institucionales que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por los sujetos mencionados en el artículo 1 de esta ley, y esa es la Administración del Estado. Por tanto, o está mal redactado o algo no encaja correctamente.”²⁷²

Aunque pueda parecer una contradicción, al conferirle a este artículo la característica de básico, obliga a que todas la Administraciones se sometan a lo que en él se determina, es decir, que ninguna de las Administraciones

²⁷² Esteban Bravo Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV). Página 6077 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

Autonómicas, Locales o General puedan contratar campañas para destacar los logros de gestión impidiendo el denominado “autobombo”²⁷³.

En el artículo 7 se fijan las garantías y plazos. La Vicepresidenta Fernández de la Vega lo expresaba de la siguiente forma:

“Señorías, las prohibiciones y las afirmaciones de principio no pasarían de ser manifestaciones de buena voluntad, de buenos propósitos si la ley no contemplase un sistema específico de garantías. Por ello el proyecto prevé una acción de cesación o de rectificación. Porque una reacción frente a una campaña de publicidad institucional que incumpla los anteriores requerimientos debe ser rápida para ser eficaz. Si nos sujetáremos al procedimiento administrativo tradicional, con la jurisdicción contencioso-administrativa tradicional se perdería por su lentitud eficacia en la respuesta. Por ello la ley establece un procedimiento administrativo de carácter especial y sumario y una legitimación muy amplia y contempla plazos de interposición y resolución muy breves, además de un sistema eficaz de medidas cautelares.”²⁷⁴

4.1.2 1. La Comisión de publicidad y comunicación institucional

Con la finalidad de regular la “actividad de la Administración y del sector público estatal, mejorar la gestión de los recursos y asegurar que las campañas sean contratadas de manera transparente”²⁷⁵, se crea la Comisión de publicidad y

²⁷³ Este término fue empleado por la señora VICEPRESIDENTA PRIMERA DEL GOBIERNO, MINISTRA DE LA PRESIDENCIA Y PORTAVOZ DEL GOBIERNO (Fernández de la Vega Sanz) en los siguientes términos: “También se delimitan, de manera negativa, por las prohibiciones que establece el artículo 4 de este proyecto. En primer lugar, esta es una de las esencias fundamentales de la norma, el artículo prohíbe campañas cuyo fin sea la alabanza propia, lo que en el lenguaje común se llama gráficamente el autobombo; es decir, prohíbe malgastar dinero público en campañas destinadas a alabar los propios logros”. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. CORTES GENERALES. DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS PLENO Y DIPUTACIÓN PERMANENTE Núm. 122 de 2005. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. (Página 6074)

²⁷⁴ Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Página 6076 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

²⁷⁵ “El artículo 11 y siguientes de la ley regulan minuciosamente la actividad de la Administración y del sector público estatal, y para mejorar la gestión de los recursos y asegurar que las campañas sean contratadas de manera transparente se establece una comisión de publicidad y de comunicación institucional, se obliga a elaborar un plan de publicidad y comunicación, que deberá aprobar el Consejo de Ministros, y, aquí viene lo que creo que es más importante, se ordena la elaboración de un informe anual que recoja todas las campañas contratadas por la Administración General del Estado, la relación de sus adjudicatarios y el sistema de adjudicación, que será remitido a las Cortes Generales, estableciendo de esta

comunicación institucional y, mediante la Ley 29/2005, se adscribe al Ministerio de la Presidencia a través de la Secretaría de Estado de Comunicación.

Así las cosas, vio la luz el Real Decreto 947/2006²⁷⁶, mediante el cual se le encomendaba, a esta comisión, “la planificación, la asistencia técnica, la evaluación y la coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.” (Artículo 2).

Para su funcionamiento, se estructura en tres órganos: El Pleno, la Comisión Ejecutiva y el Comité de recursos (Artículo 3). Los medios personales y materiales de que disponen, así como el marco legal en que se deben mover son fijados en los artículos 9 y 10. En líneas generales, se puede afirmar que estos organismos están compuestos por una representación de personal de todos los departamentos ministeriales (Artículos 4,6 y 7).

Merece especial atención fijarse en que de las funciones a desarrollar por parte de la Comisión, reflejadas en el artículo cinco del Real Decreto 947/2006²⁷⁷, en las tres primeras no se ha llevado a cabo ninguna iniciativa digna de ser

manera mecanismos regulares de información sobre el sistema de funcionamiento que le dotan de transparencia y que, desde luego, van a facilitar el control por todas SS.SS.” Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Páginas 6075 del Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

²⁷⁶ Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. BOE nº 214, de 7 de Septiembre de 2006.

²⁷⁷ “Funciones de la Comisión. Corresponde a la Comisión de publicidad y comunicación institucional:

- a. Informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional.
- b. La coordinación, impulso y establecimiento de criterios para la política de comunicación institucional.
- c. Elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, los pliegos de cláusulas administrativas generales para las campañas institucionales de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal.
- d. Elaborar, para su posterior aprobación por el Consejo de Ministros, el proyecto de Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado, a partir de las propuestas recibidas de todos los departamentos ministeriales.
- e. Elaborar, para su elevación al Consejo de Ministros, el proyecto de Informe anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.
- f. Elegir, entre sus miembros, los vocales de la Comisión Ejecutiva y del Comité de recursos y prever su suplencia”. Artículo 5 del Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. BOE nº 214, de 7 de Septiembre de 2006.

resaltada; las relativas al Plan anual de publicidad y al Informe anual de publicidad se han venido realizando desde el año de su creación. Para la elaboración del Plan anual, el artículo once determina los datos mínimos que debe contener, no ocurre lo mismo con el Informe anual de publicidad para el que no se fija ninguna norma concreta, promoviendo la posibilidad de que se produzcan ciertas distorsiones como las que, seguidamente y de forma breve, se exponen y que serán tratadas con mayor detalle cuando se estudie la contratación publicitaria por parte de la Administración General del Estado.

La realización del Plan anual de publicidad y comunicación institucional es consecuencia de la aprobación, por parte del Consejo de Ministros, del pertinente proyecto del mismo. Este proyecto de Plan “será elaborado, de conformidad con las respectivas propuestas departamentales, por la Comisión de publicidad y comunicación institucional”. Debe incluir todas las campañas institucionales que se prevea desarrollar por parte de la Administración General del Estado y organismos y entidades adscritos a esta, excepto “las campañas de carácter industrial, comercial o mercantil que desarrollen los sujetos citados en cumplimientos de los fines que les son propios”; los datos mínimos que deben figurar de cada campaña se relacionan en el artículo 11.

Hasta la fecha, este Plan se ha configurado “como un documento marco en el que se recogen las previsiones (...) con una finalidad puramente informativa y planificadora, dado que las distintas campañas se concretarán en el momento en que se lleve a cabo su contratación y la elaboración consiguiente del plan de medios correspondiente”²⁷⁸. Los datos se recopilan mediante un formulario que es remitido por todos los departamentos ministeriales para facilitar el tratamiento de la información y su posterior sistematización. El resultado es un documento formado por un conjunto de datos estadísticos en el que, hasta la fecha, no se reflejan las correspondientes motivaciones y justificaciones que han llevado a la aprobación del Plan. Como muestra, a pié de página, se transcribe el apartado X, denominado conclusiones, del año 2012; en los años posteriores, las conclusiones se hacen con los mismos seis párrafos en los que se actualizan los datos correspondientes²⁷⁹. De esta forma podría entenderse

²⁷⁸ La totalidad de esta frase entrecomillada figura en la Introducción de todos y cada uno de los planes desde el año 2008.

²⁷⁹ Plan de publicidad y comunicación institucional, Año 2012.

“X. Conclusiones.

La Administración General del Estado llevará a cabo 61 campañas de publicidad o comunicación institucional durante el año 2012, con un presupuesto de 35’3 millones de euros. Este coste representa un 56% menos que lo previsto en el Plan de Publicidad y Comunicación Institucional para el año 2011 y un 86’8% menos que el presupuesto total que se preveía destinado a esta materia en el año 2007, año de elaboración del primer Plan de Publicidad y Comunicación Institucional.

que se incumple una de las funciones encomendadas a esta Comisión, la de “Informar los proyectos de normas generales que afecten a la publicidad y comunicación institucional” (Artículo 5). Este extremo, como se comprobará, ha sido corroborado por el Tribunal de Cuentas en los informes emitidos sobre fiscalización de contratos de Publicidad y Comunicación Institucional; de ellos se hablará a continuación.

Si entramos en el Informe anual de publicidad, que como hemos dicho debe elaborar la Comisión para ser elevado al Consejo de Ministros, se puede observar la misma línea de actuación que con el Plan anual de publicidad y comunicación institucional. El documento se compone de un conjunto de datos estadísticos, muy completos, sobre las campañas previstas en el Plan que se han llevado a cabo y las que no, así como las que, por causas sobrevenidas, han sido aprobadas a posteriori. También se adjuntan datos estadísticos de otros años para su comparación y posibilitar el estudio de su evolución. Se acompaña de unas conclusiones cuyo formato desde el año 2008 es similar, consta de seis párrafos con texto muy parecido en los que se insertan las variaciones estadísticas anuales oportunas.

La inversión publicitaria total prevista (campañas institucionales más comerciales) de la Administración General del Estado se ha reducido un 38’2% en el año 2012 con respecto al año 2011. La reducción del conjunto de inversión publicitaria de la A.G.E. es del 62’7% en el presente año 2012 con respecto a las cantidades totales recogidas en el Plan 2007.

Las principales prioridades de la Administración General del Estado en materia de publicidad y comunicación institucional durante el año 2012 serán “la promoción de hábitos saludables y seguros para la ciudadanía y el cuidado de su entorno” con un 37’6% de las previsiones presupuestarias y “la promoción en materia de derechos de los ciudadanos” con un 28’5% del coste previsto.

El objetivo más buscado durante el año 2012, en cuanto al número de campañas, será el de “informar sobre derechos y obligaciones legales, de aspectos relevantes del funcionamiento de las instituciones públicas y de las condiciones de acceso y uso de los espacios y servicios públicos”. En cuanto a presupuesto, el objetivo que ocupa el primer lugar es el de “anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”.

Las campañas de publicidad y comunicación institucional que prevén mayor inversión durante el año 2012 serán la de seguridad vial de la Dirección General de Tráfico y la de proximidad de las Fuerzas Armadas, reconocimiento y apoyo al reclutamiento del Ministerio de Defensa. Únicamente tres campañas superan los dos millones de euros de inversión.

En cuanto a la distribución de las herramientas de comunicación, y como en años anteriores, la prensa escrita será el medio más utilizado durante el año 2012 en las campañas de publicidad y comunicación institucional, seguida, por este orden, de internet, revistas y soportes exteriores.” Disponible en Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/202752/Plan2012.pdf> (Consulta:3 de agosto de 2012).

- Las conclusiones de los Planes de publicidad y comunicación institucional de los años 2011, 2010, 2009, 2008 y 2007 se pueden encontrar en : <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/CPCI/PlanesElInformes.htm>. (Consulta:3 de agosto de 2012).

Aunque en todos los informes anuales se incluye un anexo que con el título “Relación de campañas institucionales” se dan a conocer los adjudicatarios de todos los contratos celebrados, se echa de menos los cuadros estadísticos correspondientes a las empresas adjudicatarias de los contratos, número de ellos adjudicados a cada una y montante de las mismas. Si bien, hasta ahora, estos datos pueden ser extraídos del citado anexo para su estudio, es de suponer que en años venideros, se vea cubierta esta necesidad.

No se puede pasar por alto que en el artículo 14 de La Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional se dice que en el informe anual, entre otras cosas, debe figurar “en el caso de las campañas publicitarias, los planes de medios correspondientes”. Esto no se cumplimenta en ningún informe anual de los hasta hora emitidos. Si en un principio el no incluir los documentos en cuestión se podría achacar al volumen de los mismos, el hecho no es justificable ya que la tecnología moderna permitiría acceder a la correspondiente base de datos que se formase al respecto. Y si, a primera vista, puede parecer este asunto como algo anecdótico, no resulta así cuando se pretende conocer los “medios de publicidad”²⁸⁰ que figuran en cada uno de los planes de medios de cada campaña; datos fundamentales e imprescindibles para conseguir el tercer objetivo que se preconiza en la exposición de Motivos de la Ley 29/2005 de Publicidad institucional “... la transparencia (...) Con el tercer objetivo se fortalece la transparencia de las campañas, mediante la habilitación de fórmulas que den a conocer todas las actividades de publicidad y de comunicación que prevea desarrollar la Administración General del Estado, incluidas las de las entidades que le están adscritas”.

El Informe anual de publicidad, tampoco facilita ningún tipo de dato relativo a las causas sobrevenidas que motivan ciertas campañas no previstas inicialmente en el Plan anual de publicidad y comunicación institucional. Si se tiene en cuenta que el montante económico de las campañas sobrevenidas es considerable con respecto al total, se hace preciso la publicación de cada una de las causas que promueven las campañas no previstas.

Si se tiene en cuenta que una de las mejores formas de conocer el contenido de los contratos firmados es a través de la Plataforma de contratación del Estado²⁸¹, con las dificultades que ello entraña, y que el documento de

²⁸⁰ Recuérdese que según la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, “Tendrán la consideración de medios de publicidad las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que, de manera habitual y organizada, se dediquen a la difusión de publicidad a través de los soportes o medios de comunicación social cuya titularidad ostenten.”

²⁸¹ El acceso a esta plataforma se encuentra disponible en Web: http://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b1/04_Sj7QwMDQ1NDc11l_Qj8pLLMtMTyz

evaluación de resultados de cada campaña, por lo general, no es de libre acceso, se puede incidir en que ese tercer objetivo, la transparencia, hasta la fecha, no se ha conseguido y, lo que es peor, que debido a la sensibilidad político-económica que encierra el asunto no parece que se vaya a conseguir fácilmente; de su influencia socioeconómica se tratará más adelante.

Es paradójico que en estos Informes anuales, por parte de la Comisión de Publicidad, no se haga ningún tipo de análisis global sobre las acciones llevadas a cabo, no se efectúe evaluación alguna de los resultados obtenidos, no figure ningún tipo de referencia en cuanto a la asistencia técnica prestada (a la que por Ley está obligada a prestar), ni balance de las acciones de coordinación hechas respecto a las actividades de publicidad y de comunicación de la Administración General del Estado y de las demás entidades integrantes del sector público estatal, sobre todo si se tiene presente, como se ha visto, que el artículo 2 de este Real Decreto 947/2006 le encomienda estas labores.

4.1.2.2. La actividad publicitaria en la Administración

Principios a tener en cuenta en la gestión de la actividad publicitaria de la Administración

La Ley 30/92 establece, que toda actuación administrativa debe responder a los principios de eficacia, economía, transparencia y eficiencia²⁸²; por otra parte, la legislación sobre contratación administrativa señala como principios básicos la libre competencia e igualdad y no discriminación²⁸³.

[JzM9LzAHxo8ziTY2dTcK8wgLMgj3dDQw8PdxcFElNTQ3cjcz0c6McFQGJdGkz/](#) (Consulta: 3 de agosto de 2012).

²⁸² Artículo 3 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. B.O.E. núm. 27, de noviembre de 1992.

²⁸³ “Objeto y finalidad. La presente Ley tiene por objeto regular la contratación del sector público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Es igualmente objeto de esta Ley la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se tratan de realizar”. Artículo 1 del Objeto y finalidad. Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ministerio de Economía y Hacienda. BOE núm. 276 de 16 de noviembre de 2011.

La normativa específica que debe regir la contratación de la publicidad institucional, aparte de lo señalado en el párrafo anterior, se fundamenta en la aplicación de las normas reguladoras de los Contratos de Consultoría y Asistencia y Servicios²⁸⁴.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo es esencial, pues este alto Tribunal ha tenido ocasión de desarrollar una precisa casuística para observar los principios detallados anteriormente; entre esa casuística cabe destacar en primer término que la diferencia de trato adquiere la categoría jurídica de discriminación, cuando carece de base objetiva, pues resulta conculcado el principio de igualdad ante los beneficios públicos²⁸⁵; en segundo lugar, también se debe tener presente que la exclusión de un medio de comunicación concreto, o sea, una empresa que presta servicios relacionados con la comunicación social, en la contratación de una campaña institucional cuando ésta tenga una tirada superior a otra no excluida y sus tarifas no sean superiores a las habituales del mercado, supone una infracción del principio de igualdad²⁸⁶, esta arbitrariedad puede dar lugar a la indemnización correspondiente como consecuencia del perjuicio económico producido como consecuencia del funcionamiento irregular del servicio público²⁸⁷; por último, la gestión de la actividad publicitaria en la Administración debe respetar con escrupulosidad el que la Constitución prohíbe cualquier actitud discriminatoria por razón de opinión, salvo causas justificadoras, imparciales y razonables²⁸⁸.

De esta forma, quedan resumidos los preceptos jurídicos principales que deben cumplimentarse en todo proceso que gestione, total o parcialmente, la actividad

²⁸⁴ Esta normativa es recogida en el Título IV del Libro 11 del Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas (TRLCAP) y el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba su Reglamento. Ministerio de Hacienda. BOE 26 octubre 2001, núm. 257, [página. 39252]; rect. BOE 19 diciembre 2001, núm. 303, [página. 48147] ;BOE 8 febrero 2002, núm. 34, [página. 5159].

²⁸⁵ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia Núm. 656 de 8 de julio de 1987 (Roj: STS 11585/1987).

²⁸⁶ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia Núm. 601 de 13 de marzo de 1991 (Roj: STS 15297/1991).

²⁸⁷ Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia de 7 de julio de 1995 (Roj: STS 4018/1995).

²⁸⁸ "DOCTRINA: Al haber actuado discriminatoriamente la administración, por negar, sin justificación alguna, publicidad institucional al diario editado por la demandante, y por cancelar inmotivadamente las suscripciones del mismo, estamos ante un funcionamiento anormal del servicio público al que se refieren los arts. 106.2 de la Constitución, 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 121.1 de la Ley de Expropiación forzosa, que al producir directamente un perjuicio, avalable económicamente, sin que haya concurrido fuerza mayor obliga a la Administración a indemnizarlo". Responsabilidad patrimonial de la Administración. Diario "El Alcázar". Sentencia T.S. (Sala 3) de 2 de julio de 1994.

publicitaria en la Administración Pública y en particular en la Administración General del Estado.

Gestión de la actividad publicitaria en la Administración

La Ley General de Publicidad 34/1988, distingue, cuatro tipos de contratos publicitarios: el contrato publicitario, el de difusión publicitaria, el de creación publicitaria y el de patrocinio. Todos esos contratos pueden ser encuadrados, dentro del concepto de campaña institucional de publicidad y campaña institucional de comunicación.

Como resultado de lo dispuesto en la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública²⁸⁹, la Administración General del Estado no suele contar con personal especializado para alcanzar el segundo objetivo propuesto por la ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, “profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas, para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos”, independientemente de la Comisión de publicidad y comunicación institucional, la estructura orgánica de la Administración únicamente suele contar con personal especializado en los gabinetes de prensa para la coordinación y homogeneización de las actividades publicitarias de las distintas áreas ministeriales, de forma que la determinación de las necesidades y prioridades de información sobre los medios de comunicación más idóneos, en relación a los objetivos a alcanzar, así como la elección de los públicos destinatarios de las distintas campañas deberían ser el resultado de estudios realizados por este personal especializado; cosa distinta es la ejecución de la campaña desde sus fases de planeamiento, hasta el final.

Suele ser común para algunos departamentos ministeriales el tramitar un procedimiento licitatorio para adjudicar un contrato de mediación con los medios de comunicación a una empresa privada, a cambio de un porcentaje de

²⁸⁹ Nótese que en esta ley ya aparecía el término “comunicación social” de forma expresa. Este dato debe ser tenido en cuenta por ser una referencia legal al puesto de trabajo que suelen desempeñar los DIRCOM, y que el legislador, de forma premeditada, se encargó de evitar entre los funcionarios la profesionalización que hoy busca la ley de Publicidad y Comunicación Institucional.

“Con carácter general, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos así como los de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, serán desempeñados por funcionarios públicos.

Se exceptúan de la regla anterior y podrán desempeñarse por personal laboral: (...) los puestos de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y conservación de edificios, equipos e instalaciones, artes gráficas, encuestas, protección civil y comunicación social, así como los puestos de las áreas de expresión artística y los vinculados directamente a su desarrollo, servicios sociales y protección de menores;...”.

Artículo 15.1.c de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Jefatura del Estado. BOE. núm. 185, de 3 de agosto de 1984.

comisión, para gestionar la inserción publicitaria de una determinada campaña; todo ello sin que conste un estudio previo a la tramitación contractual que justifique debidamente la necesidad o conveniencia de acudir a una agencia mediadora, así como el importe económico que representa tal contratación respecto al coste de la actuación directa por parte de los servicios específicos para estos menesteres o de los gabinetes de prensa ministeriales con cada uno de los medios publicitarios. Sin embargo, hay algunos departamentos ministeriales que gestionan las inserciones publicitarias, de forma centralizada, a través de la Dirección General de Medios de Comunicación.

De esta forma, antes de proceder a realizar cualquier tipo de contratación de las ya referidas, se debe proceder a hacer un estudio sobre el posible diseño y proyección que se pretende obtener con cada actuación publicitaria. Estudio que se deberá llevar a cabo por personal especializado en materia de contratación con la Administración en colaboración con personal de los gabinetes de comunicación. De ello se va a tratar a continuación²⁹⁰.

Proyecto y diseño para la contratación de actividades publicitarias en la Administración

Generalidades

Las actuaciones relativas a la publicidad institucional relacionada con la autoprotección para acontecimientos extraordinarios, por sus peculiaridades, deben ser articuladas a través de campañas publicitarias que respondan a las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitando el ejercicio de sus derechos, promoviendo el cumplimiento de sus deberes e incrementando su resiliencia. Para determinar la información que se quiere hacer llegar a los ciudadanos, la campaña institucional, bien sea de comunicación o de publicidad, requiere una serie de estudios y consideraciones previas que sin olvidar lo que ya se dijo de forma más prolija, cuando se trató sobre los Planes

²⁹⁰ “En relación con los contratos de mediación para las inserciones publicitarias en los medios impresos y audiovisuales, a cambio de un porcentaje de comisión, se considera la necesidad de un informe valorativo previo tanto de la carencia de recursos personales en el Ayuntamiento para la gestión directa con tales medios de las inserciones, como de la mejora económica que tal mediación implica respecto a las tarifas ofrecidas por los medios directamente al Ayuntamiento. Dicha valoración previa resulta especialmente exigible cuando los Ayuntamientos integran en su organigrama municipal servicios o gabinetes de prensa con competencia propia en actuaciones de publicidad institucional”. Punto 3 de las Recomendaciones del Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades locales durante los años 2005, 2006 Y2007, aprobado en sesión de 21 de julio de 2011.

de emergencia nuclear en lo relativo a los “Programas de información previa a la población”²⁹¹, se pueden resumir en los siguientes:

a) Elaboración del correspondiente informe que justifique la necesidad y conveniencia de la realización de la campaña en tiempo y forma, fijando con precisión la cuantía del presupuesto disponible.

b) Objetivos de la campaña. Se especificarán con concreción y deben responder a las necesidades que han promovido la campaña.

c) Determinación de las necesidades previas para elaborar el estudio que permita conocer las posibilidades de los objetivos que se pretenden alcanzar, entre estas necesidades se pueden destacar las siguientes: Estudio previo sobre el nivel de información; atlas socioeconómico que incluya entre otros asuntos, el universo a estudiar; antecedentes sobre otras campañas informativas, colectivos implicados; etc.

d) Planificación y metodología y estrategias a seguir. Este punto se debe basar, entre otras cuestiones, en el análisis de los objetivos perseguidos, públicos a que va dirigida la campaña, periodo y duración, forma de maximizar la cobertura de los públicos a que va dirigida, la rentabilidad, modo de conseguir una frecuencia óptima de recuerdo y modo de conseguir la mayor notoriedad social. Esta planificación se puede desglosar en tres partes diferenciadas:

- La imagen general de la campaña, su diseño y herramientas publicitarias a utilizar en los medios de comunicación masiva y en los elementos de publicidad exterior para conformar el plan de medios.

- Presupuesto del plan de medios a contratar. Desglosando lo referente a cada medio con arreglo a los datos que proporcionan las principales Centrales de Medios²⁹², en relación con tiradas y difusión de medios impresos, audiencias, GRP,s²⁹³ o costes de impacto etc.

²⁹¹ Recuérdese que al tratar sobre los Planes de emergencia nuclear, se estudiaron los llamados “Programas de información previa a la población, los cuales son, en definitiva, un tipo concreto de campañas de comunicación pública. (Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, núm. 147 de 21 de junio de 2005, páginas 21617 a 21626

²⁹² La definición del término Central de Medios no se recoge en ningún documento legal, por ello se debe asimilar a la denominada “CENTRAL DE COMPRA DE ESPACIO”, cuya definición es la siguiente: “ *sinf.* F. Mayorista que compra lotes de espacio publicitario a los medios (en prensa, TV y radio concretamente) y los revende al por menor a los agencias y anunciantes

- Estudio y planificación del material publicitario para la campaña, tanto en su aspecto creativo como en los materiales a emplear como, folletos, carteles, etc.

e) Seguimiento, control, evaluación de la consecución de los objetivos en relación con contratación efectuada.

Durante el transcurso de cada campaña debe realizarse un seguimiento y control permanente para verificar que en la planificación de la campaña se está cumplimentando en concordancia con lo previsto y en particular con lo determinado en el plan de producción de imagen y el plan de medios. Para conseguirlo se debe contratar los servicios de una empresa ajena a la campaña que la audite.

f) Una vez finalizada la campaña debe realizarse un informe que recoja los todos los datos resultantes así como las lecciones aprendidas.

Conceptos generales de contratación pública.

Las diversas fases que componen el proceso de contratación de las campañas institucionales de publicidad o de comunicación se pueden resumir de la siguiente forma: preparación, selección y adjudicación, ejecución y prórrogas y modificaciones. La principal es la fase es la de preparación, si esta fase se planifica con rigor, las restantes se podrán llevar a cabo sin dificultades por parte de los distintos órganos concernidos.

Para que durante la fase de preparación se pueda facilitar la posterior labor de contratación de una campaña institucional de publicidad o comunicación, es preciso partir de unos conceptos generales previos, de carácter jurídico,

directamente. Comprando espacio publicitario en grandes cantidades, las centrales se benefician de precios inferiores a la tarifa normal. Los beneficios por tales operaciones proceden de la diferencia entre los precios que les son concedidos por los media y los precios con que ellas se los ceden a sus clientes (agencias o anunciantes) a los que les revenden el espacio previamente adquirido. Ver: compra de espacio". (La Dirección de Comunicación. Título original: LE DICOM. Edición española de José Luis Piñuel. Triangle Edition, Paris, 1992. Ediciones del Prado, Madrid, 1993. Impreso en España por IMPRESA).

²⁹³ GRP: Gross rating *point*. Instrumento de medida estadística de la presión mediática de una campaña publicitario. Equivale al número exposiciones (O.D.E./O.D.V.) o un medios dado por cien individuos pertenecientes a la audiencia destinataria (o público constituido como objetivo de la campaña). El GRP = cobertura acumulada (en %) de X impactos como medio. • Ver: audiencia, O.O.E., O.O.V. (La Dirección de Comunicación. Título original: LE DICOM. Edición española de José Luis Piñuel. Triangle Edition, Paris, 1992. Ediciones del Prado, Madrid, 1993. Impreso en España por IMPRESA)

imprescindibles para comprender cómo contrata la Administración sus servicios²⁹⁴, entre ellos, las campañas de este tipo.

A: La externalización de la publicidad y la comunicación Institucional.

Como ya se ha puntualizado, se debe partir de la siguiente premisa: la Administración no tiene la infraestructura apropiada para desarrollar campañas publicitarias, ni órganos, personal ni medios para llevar a cabo tales campañas, durante todas y cada una de las fases, hasta la ejecución final. A la Administración le toca determinar la política general de la campaña, sus objetivos y mensajes, y debe externalizar en el sector privado, mediante una contratación sometida al Derecho Administrativo, la realización estricta de tal campaña. Con ello se conseguirá eliminar la confusión entre publicidad institucional y propaganda, evitando el periodismo cautivo por una opción política determinada y del ya aludido autobombo²⁹⁵; y por otro lado, se asegura la presencia de agencia de publicidad privadas que sirven de correa de transmisión entre el Estado y la sociedad civil.

Una vez justificada la necesidad por la que la Administración debe contratar con el sector civil de la industria comunicacional la gestión de la publicidad y la comunicación institucional, es preciso abordar un concepto previo, como es el de la “contratación administrativa”. Se entiende por tal el procedimiento por el cual un ente del sector público selecciona a la persona física o jurídica que tiene que ejecutar una obra, prestar un servicio o suministrar un bien, para satisfacer una finalidad pública. En el caso que nos ocupa será, lógicamente, prestar un servicio, la realización de este tipo de campañas.

La normativa aplicable a la contratación pública es la siguiente:

- Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre.
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

²⁹⁴ Para la exposición de cuanto se diga de aquí en adelante, cf. VV.AA: Memento de contratos públicos, Madrid: [Editorial Francis y Taylor](#), 2012 y 2013.

²⁹⁵ “... campañas cuyo fin sea la alabanza propia, lo que en el lenguaje común se llama gráficamente el autobombo; es decir, prohíbe malgastar dinero público en campañas destinadas a alabar los propios logros”. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. CORTES GENERALES. DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS PLENO Y DIPUTACIÓN PERMANENTE Núm. 122 de 2005. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. (Página 6074)

Esta normativa establece distintos tipos de contratos, que son los siguientes:

- 1.- El contrato de obras.
- 2.- El contrato de servicios.
- 3.- El contrato de suministro.
- 4.- El contrato de gestión de servicios públicos.
- 5.- El contrato de concesión de obras públicas.
- 6.- El contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado.

B: Elementos del contrato: sujetos y objeto.

En el contrato hay dos partes: el órgano de contratación, que es una Administración Pública, y el contratista, que en nuestro caso será una empresa dedicada a la publicidad o a la comunicación. El órgano de contratación es el órgano unipersonal o colegiado que tiene la necesidad de seleccionar a una persona física o jurídica para que ejecute una obra, preste un servicio o suministre un bien y que, con esta finalidad, inicia el procedimiento de contratación y adjudica el contrato. El órgano de contratación está asistido, con carácter general, por una Mesa de Contratación, que es el órgano competente para valorar las ofertas y realizar la propuesta de adjudicación del contrato, y puede tener, en determinados casos, el apoyo de un comité de expertos o de un Organismo técnico especializado. La Mesa de Contratación es nombrada por el órgano de contratación y está constituida por un presidente, un secretario y, como mínimo, tres vocales (un representante de la Intervención General, un representante del Servicio Jurídico y un vocal perteneciente al servicio promotor del expediente).

En cuanto a los licitantes o personas con las que la Administración quiere contratar, deben reunir ciertas características. Pueden contratar con el sector público las personas naturales o jurídicas, españolas o extranjeras, que tengan plena capacidad de obrar, que no estén incursas en prohibición de contratar y acrediten su solvencia económica, financiera y técnica o profesional o, cuando proceda, se encuentren debidamente clasificadas previamente por la propia Administración.

Asimismo, los empresarios deben contar con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para realizar la actividad o prestación que constituye el objeto del contrato.

C: Documentos fundamentales: los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas.

Una vez vistas las personas que pueden contratar con la Administración, veremos qué documentos son precisos para contratar y que, a la postre, constituyen el “contrato” o conjunto de documentos formales en virtud de los cuales se prestará el oportuno servicio. Los documentos más importantes de la licitación son, con carácter general, el pliego de cláusulas administrativas y el pliego de prescripciones técnicas.

El pliego de cláusulas administrativas incluye los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato. Aunque parezca una redundancia, está formado por cláusulas numeradas, en las que se desglosan los diversos apartados del contrato: sujetos, objeto, precio, partida presupuestaria, modo de adjudicación, lugar de prestación, duración, garantías, formas de pago, modificación etc. De acuerdo con el Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público²⁹⁶, podemos distinguir dos tipos de pliegos de pliego de cláusulas administrativas: generales y particulares, la distinción se recoge en sus artículos 114 y 115:

Artículo 114. Pliegos de cláusulas administrativas generales.

1. El Consejo de Ministros, a iniciativa de los Ministerios interesados, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, y previo dictamen del Consejo de Estado, podrá aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, que deberán ajustarse en su contenido a los preceptos de esta Ley y de sus disposiciones de desarrollo, para su utilización en los contratos que se celebren por los órganos de contratación de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.
2. Cuando se trate de pliegos generales para la adquisición de bienes y servicios relacionados con las tecnologías para la información, la propuesta al Consejo de Ministros corresponderá conjuntamente al Ministro de Economía y Hacienda y al Ministro de Política Territorial y Administración Pública.
3. Las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración Local podrán aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales, de acuerdo con sus normas específicas, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma respectiva, si lo hubiera.

Artículo 115. Pliegos de cláusulas administrativas particulares.

²⁹⁶ Real Decreto Legislativo 3/2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ministerio de Economía y Hacienda. BOE núm. 276 de 16 de noviembre de 2011.

1. Los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán aprobarse previamente a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación.
2. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato y las demás menciones requeridas por esta Ley y sus normas de desarrollo. En el caso de contratos mixtos, se detallará el régimen jurídico aplicable a sus efectos, cumplimiento y extinción, atendiendo a las normas aplicables a las diferentes prestaciones fusionadas en ellos.
3. Los contratos se ajustarán al contenido de los pliegos particulares, cuyas cláusulas se consideran parte integrante de los mismos.
4. La aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares corresponderá al órgano de contratación, que podrá, asimismo, aprobar modelos de pliegos particulares para determinadas categorías de contratos de naturaleza análoga.
5. La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado deberá informar con carácter previo todos los pliegos particulares en que se proponga la inclusión de estipulaciones contrarias a los correspondientes pliegos generales.
6. En la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales, la aprobación de los pliegos y de los modelos requerirá el informe previo del Servicio Jurídico respectivo. Este informe no será necesario cuando el pliego de cláusulas administrativas particulares se ajuste a un modelo de pliego que haya sido previamente objeto de este informe.

El pliego de prescripciones técnicas incluye, como mínimo, las características físicas y “exigibles según el estado de la ciencia o del saber” para realizar el objeto del contrato, desde la forma en que se ha de construir un edificio hasta la fabricación de un satélite, de ahí su importancia y su gran tecnicismo y dificultad. Pueden contener las especificaciones que han de cumplir los bienes o prestaciones del contrato, el precio de cada una de las unidades en que se descompone el presupuesto y número estimado de las unidades a suministrar, y, en su caso, los requisitos, modalidades y características técnicas de las variantes. De acuerdo con el artículo 116 del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, el pliego de prescripciones técnicas debe reunir los siguientes elementos:

Artículo 116. Pliegos de prescripciones técnicas.

1. El órgano de contratación aprobará con anterioridad a la autorización del gasto o conjuntamente con ella, y siempre antes de la licitación del contrato, o de no existir ésta, antes de su adjudicación, los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la presente Ley.

2. Previo informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro correspondiente, podrá establecer los pliegos de prescripciones técnicas generales a que hayan de ajustarse la Administración General del Estado, sus organismos autónomos, entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y demás entidades públicas estatales.

La citada Ley determina, asimismo, los requisitos que debe cumplir la Administración en relación con este pliego, en su artículo 117, que no reproducimos al pie de la letra por su gran complejidad, pero que abordaremos diciendo que una de las consideraciones más importante del artículo citado es la siguiente: (art. 117.1): las prescripciones técnicas se definirán, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta criterios de accesibilidad universal y de diseño para todos, tal como son definidos estos términos en la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de Igualdad de Oportunidades, no Discriminación y Accesibilidad Universal de las Personas con Discapacidad. Ello tiene una doble vertiente: los servicios que se prestan no deben ser motivo de discriminación porque personas minusválidas no pueden acceder a los mismos; y que las empresas deben intentar que su parte de su personal sean, si fuera posible según sus características concretas, personas con discapacidades, con el fin de ayudarles en su integración social. Esta cuestión debe ser tenida muy presente en toda la contratación de la Administración.

Así, se puede concluir que la primera fase de contratación, la preparatoria, es la más importante, y que el éxito final del resto de fases, en las que no se va a entrar por no ser motivo de este trabajo, serán consecuencia de esta primera. Por ello se debe determinar con precisión y de forma pormenorizada todos los datos que puedan afectar a la contratación de la campaña institucional de publicidad o comunicación correspondiente²⁹⁷. Durante esta fase se deben

²⁹⁷ “Los entes, organismos y entidades del sector público no podrán celebrar otros contratos que aquellos que sean necesarios para el cumplimiento y realización de sus fines institucionales. A tal efecto, la naturaleza y extensión de las necesidades que pretenden cubrirse mediante el contrato proyectado, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas, deben ser determinadas con precisión, dejando constancia de ello en la

elaborar una serie de documentos entre los que destacan: el informe justificativo de la necesidad de contratación, el pliego de prescripciones técnicas y, en su caso, el plan de medios.

4.1.2.3. La influencia socio-económica de la actividad publicitaria y comunicativa

La Contratación Pública se asienta sobre los principios básicos de libre concurrencia, transparencia y no discriminación, que pueden sustentar a su vez objetivos de carácter social, en coherencia con los principios rectores del Ordenamiento. De este modo, además de optimizar el presupuesto de la contratación para actuaciones finalistas, se avanza en la cohesión social, pues se hace posible la generación simultánea de valor económico y valor social. Por esta doble vertiente de creación de valor, y por el gran impacto que genera en los mercados, la Contratación Pública debería estar orientada a perseguir y contemplar objetivos sociales para actuar como un instrumento eficaz de cohesión social e integración. En suma, los poderes públicos deben remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.

El conjunto de Administraciones Públicas se configura como el mayor contratante de bienes, obras y servicios del país, destinando al efecto una cifra que supera el 16% del PIB²⁹⁸. De este modo, la Administración Pública se configura como el mayor agente económico y el primer generador indirecto de empleo (sin computar el directo, puesto que como se aclaró anteriormente, no nos referimos al empleo público), considerando el número de trabajadores contratados para ejecutar las obras, prestar los servicios y proveer los suministros adjudicados a través de contratos públicos²⁹⁹.

documentación preparatoria, antes de iniciar el procedimiento encaminado a su adjudicación.”. Artículo 22.1. del Real Decreto Legislativo 3 2011 de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ministerio de Economía y Hacienda. BOE núm. 276 de 16 de noviembre de 2011.

²⁹⁸

Producto Interior Bruto de España

PIB Mill.€	Var. Anual	Fecha
1.049.525€	-1,4%	2012
1.063.355€	0,4%	2011
1.048.883€	-0,3%	2010
1.048.060€	-3,7%	2009
1.087.788€	0,9%	2008
1.053.161€	3,5%	2007
985.547€	4,1%	2006
909.298€	3,6%	2005
841.294€	3,3%	2004
783.082€	3,1%	2003

²⁹⁹ LESMES, Santiago, “Manual de contratación pública responsable en relación con las personas con discapacidad”, Estudio elaborado en Responsables Consulting en el marco del

Las cotas del gasto económico de la Administración Central en la industria de la comunicación en 2012 supusieron un total de 137.550.825 € dato que se ha ido reduciendo debido a la situación de crisis actual³⁰⁰. Hay que poner de relieve que la Administración Local, ciertos Ayuntamientos como los de Madrid o Barcelona, en proporción, tienen un gasto superior al de la Administración Central en publicidad y comunicación. Aunque las cantidades porcentualmente no son muy elevadas, comparándolas con otras actividades contratadas por el Estado, la influencia de este gasto se hace sentir considerablemente en la formación de la opinión pública. El peso económico-social que se ejerce con estas inversiones en publicidad y comunicación, por parte de las Instituciones, es muy tenido en cuenta por el político de turno, siendo común el que se trate de favorecer en la distribución y adjudicación de contratos a las empresas de comunicación más afines a los propósitos de los intereses del Gobierno de turno³⁰¹. Todo ello hace que la gestión de los fondos dedicados a estos

Programa Operativo de la Lucha contra la Discriminación 2007-2013, en www.clausulassociales.org/documentos/manualdecontratacionpublicaresponsableenrelacionconlaspersonascondiscapacidad.pdf. Se puede encontrar online con la siguiente cita bibliográfica: CERMI (2009): Manual de contratación pública socialmente responsable en relación con las personas con discapacidad. Cinca, Madrid.

³⁰⁰ La inversión de la Administración Central en los últimos años en campañas de publicidad y comunicación (incluyendo campañas institucionales y comerciales) ha sido la siguiente: año 2006, 313.168.439 €; año 2007, 363.699.248 €; año 2008, 296.632.834 €; año 2009, 235.315.643 €; año 2010, 220.184.825 €; año 2011, 217.319.068 €.

Ministerio de la Presidencia. Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011. – Principales magnitudes y su evolución comparativa con los informes anteriores. Disponible en Web:

http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/230361/Evolucion_inversion_publicidadycomunicacion_AGE.pdf (Consulta: 23 de abril de 2013).

Por otra parte, los datos relativos a la inversión de la Administración Central en campañas de publicidad y comunicación sin incluir las campañas comerciales, en los últimos años, ha sido la siguiente: año 2006, 168.389.000 €; año 2007, 234.033.000 €; año 2008, 116.039.000 €; año 2009, 77.261.000 €; año 2010, 70.151.000 €; año 2011, 53.985.000 €; Ministerio de la Presidencia. Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011 – Principales magnitudes y su evolución comparativa con los informes anteriores, página 44 cuadro 9.2.12. Disponible en Web: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/208232/Informe2011.pdf>. (Consulta: 23 de abril de 2012).

³⁰¹ “Los Ayuntamientos de Barcelona, Madrid, Málaga, Sevilla, Valencia y Zaragoza, en relación con el periodo 2005-2007, han comunicado la contratación de publicidad institucional por un importe total de 215.301.209,13 € durante el periodo citado.

En el siguiente cuadro se recoge la totalidad de los contratos de publicidad institucional comunicados* al Tribunal por las entidades objeto de fiscalización, con indicación del número de contratos efectuados en cada ejercicio presupuestario y el importe conjunto de aquellos.

Número e importe de contratación por año y Entidades

	2005 (Importe)	2006 (Importe)	2007(Importe)
Barcelona	17.209.625,76	20.595.351,80	23.209.933,37

quehaceres se encuentre muy expuesta a intereses espurios tanto de Gobiernos como de las personas que los administran. Quizá sea por ello el que todos los Gobiernos se han encargado de poner al frente de la gestión económica de estas actividades a personal afín procurando apartar de ellas a funcionarios de carrera, los cuales, por norma general, no se deben a ningún partido político³⁰². La forma más sencilla y común para influir en la contratación de estos servicios es a través de la aprobación del plan de medios por parte de personal especializado que asesore en la Comisión Técnica “cuando la naturaleza o complejidad de los asuntos a tratar así lo requieren”; esto se puede materializa incluyendo en las distintas fases de la contratación a personal con poder de decisión nombrado al amparo del apartado de los

Madrid	45.729.073,62	41.339.588,40	35.142.001,78
Málaga	2.912.164,53	3.459.604,29	3.606.473,66
Sevilla	1.984.398,99	3.885.599,95	4.282.269,76
Valencia	2.247.615,84	2.898.534,66	2.721.494,13
Zaragoza	1.563.365,08	1.336.073,70	1.178.039,81
Total	71.646.243,82	73.514.752,80	70.140.212,51

(*) Se ha solicitado información relativa a contratos de importe superior a 9.000 € por considerarse esta una cuantía significativa para, en la medida de lo posible, homogeneizar el análisis contractual y las conclusiones correspondientes”. Informe de Fiscalización de los contratos de Publicidad y Comunicación Institucional suscritos por las principales Entidades locales durante los años 2005, 2006 Y2007, aprobado en sesión de 21 de julio de 2011. Tribunal de Cuentas.

³⁰² Como ejemplos ilustrativos, a continuación se relacionan algunas noticias aparecidas en la prensa; en ellas se denuncian las prácticas que los partidos, por lo común, llevan a cabo en la contratación de publicidad y propaganda institucional.

- “LAS CAUSAS ABIERTAS CONTRA JESÚS GIL Una gestión llena de escándalos y procesos. De hecho, el Tribunal de Cuentas ya investigaba posibles irregularidades en los contratos de publicidad suscritos entre Ayuntamiento y...”. 08/08/2003. elmundo.es . Disponible en: <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/08/08/espana/1060331439.html>

- “IU denuncia irregularidades en los contratos de publicidad institucional del Ayuntamiento de Málaga”. 9/8/2011. [malaga101.com](http://www.malaga101.com) .Disponible en: <http://www.malaga101.com/noticia.asp?id=889>

- “El PSOE ve irregularidades en los contratos de la Oficina de Turismo”. LEÓNDIRECTO.COM .14/04/13 . Disponible en: <http://www.leondirecto.com/el-psoe-denuncia-irregularidades-en-los-contratos-de-la-oficina-de-turismo/>

- “Detectan «deficiencias» en contratos de publicidad del primer Gobierno de Zapatero. El Tribunal de Cuentas avisa de «un elevado número de deficiencias e irregularidades» en la justificación de los expedientes de gasto.” ABC.es . Día 11/02/2013. Disponible en: <http://www.abc.es/espana/20130211/abci-deficiencias-publicidad-zapatero-201302111725.html>

- “El Tribunal de Cuentas ve irregularidades en contratos del semestre europeo”. El Tribunal de Cuentas ha constatado que muchos de los contratos que el Gobierno adjudicó con motivo de la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010 se concedieron sin la publicidad con la que habrían de haberse tramitado.” LA RAZÓN.es. Domingo, 28 Abril 2013. disponible en: http://www.larazon.es/detalle_hemeroteca/noticias/LA_RAZON_418701/5097-el-tribunal-de-cuentas-ve-irregularidades-en-contratos-del-semestre-europeo#.UX2HhaKnZzo

artículos 6.10 y 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta razón es la que fundamenta, principalmente, que el legislador incluya en el Informe anual de publicidad y comunicación institucional el tan aludido plan de medios, y que los distintos Gobiernos sean reticentes a incluirlo de forma descarada en dicho informe³⁰³.

De la mera observación de los datos expuestos por la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional en los Informes anuales de Publicidad y Comunicación Institucional se pueden sacar conclusiones, con respecto a la gestión de actividad publicitaria.

Durante los años 2006 a 2011, el gasto efectuado en la difusión de información previa y preventiva a la población que pueda verse efectivamente afectada por algún riesgo relacionado con catástrofes, crisis, emergencias o protección civil, ha sido nulo, véase el apartado F del cuadro 9.2.5. del Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011³⁰⁴ cuyo objetivo se define como “Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”, lo mismo ocurre con los objetivos definidos en el apartado G del citado cuadro, pues aunque la finalidad que persiguen es: “Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”, ninguna de las campañas contratadas con los fondos de este apartado responde a situaciones relacionadas con las posibles catástrofes, crisis o emergencias. Dicho de otra manera, ninguno de los Ministerios implicados en este tipo de situaciones contrataron alguna campaña de publicidad o comunicación. El siguiente cuadro refleja la prioridades presupuestarias que se dieron durante los años 2006 a 2011 a las distintas

³⁰³ Artículo 14 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

³⁰⁴

Comparativa objetivos. Informe 2006 - Informe 2011

Objetivo	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto	Presupuesto
	%	%	%	%	%	%
Objetivo F.	0	0	0	0	0	0
	0	0	0	0	0	0
Objetivo G.	67.746.960	71.826.172	37.397.875	32.371.935	33.914.879	29.304.380
	(32,3%)	(26,67%)	(27,8%)	(34,0%)	(42,0%)	(43,5%)

(F). Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad pública cuando afecten a una pluralidad de destinatarios

(G). Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural.

(Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/208232/Informe2011.pdf>)

campañas que se llevaron a cabo; principalmente se perseguía promocionar hábitos saludables entre la población.

Prioridad	Informe											
	2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%	Presupuesto	%
Promoción de hábitos saludables	79.580.316	37,9%	96.342.198	35,7%	53.753.149	40,0%	44.436.565	46,6%	41.019.821	50,7%	37.406.211	55,5%
Promoción en materia de derechos y deberes de los ciudadanos	29.076.481	13,9%	57.829.858	21,5%	36.856.021	27,4%	15.275.969	16,0%	15.054.516	18,8%	13.519.842	20,1%
Promoción del turismo y la cultura ⁽¹⁾	38.127.000	18,2%	39.396.512	14,8%	2.931.086	2,2%	7.750.869	8,1%	3.452.831	4,3%	3.699.726	5,5%
Conocimiento de infraestructuras y medios de transporte público	24.085.216	11,5%	27.561.983	10,2%	4.421.356	3,3%	7.258.541	7,6%	7.393.977	9,1%	2.866.346	4,3%
Apoyo a las nuevas tecnologías ⁽²⁾			26.820.760	10,0%	11.197.407	8,3%	7.232.168	7,6%	5.242.285	6,5%	570.294	0,8%
Campañas sobre ofertas de empleo público	14.932.887	7,1%	13.724.262	5,1%	11.992.499	8,9%	10.812.685	11,4%	6.922.079	8,6%	5.683.987	8,4%
Otras ⁽³⁾	23.965.493	11,4%	7.847.976	2,9%	13.363.586	9,9%	2.526.231	2,7%	1.746.621	2,2%	3.654.787	5,4%
Total	209.767.393	100%	269.523.547	100%	134.515.104	100%	95.293.027	100%	80.832.130	100%	67.401.193	100%

(1) En los Informes 2006 y 2007 la campaña de Turespaña se contemplaba como publicidad institucional.

(2) En el Informe 2006 no se consideraba esta prioridad.

(3) En el Informe 2008 en la prioridad "otras" se incluyó la promoción de la Copa América, asimismo en los Informes 2007 y 2008 se incluyó la promoción de ExpoZaragoza 2008.

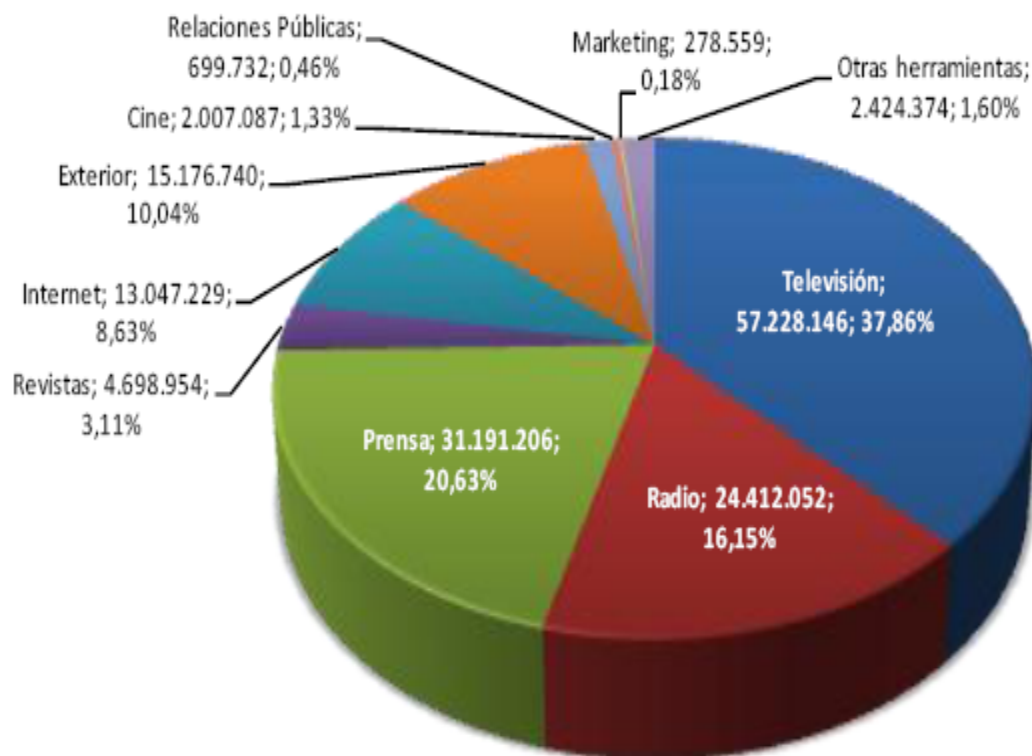
Comparativa prioridades. Informe 2006 - Informe 2011 Prioridades: presupuesto y porcentaje (cuadro 9.2.2) Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011

De los datos que se exponen en el gráfico de la página siguiente, relativo a las herramientas de comunicación utilizadas en las campañas de publicidad y comunicación institucionales y comerciales del año 2011 (que ascendió a 151.164.079 €), se pueden observar grandes distorsiones entre las audiencias a que llegan algunos medios de comunicación y las inversiones hechas en ellos. Así llaman especialmente la atención las inversiones hechas en el cine (2.007.087€, o sea, el 1,33% del total) y en la prensa escrita (35.896.160€, o sea, el 23,74% del total, incluyendo revistas) cuando el índice de penetración de ambas herramientas es el 3,9%^{**} y el 38%^{**} respectivamente, frente a las inversiones hechas en televisión (57.228.146; o sea, el 37,86% del total) y radio (24.412.052, o sea, el 16,15% del total) que conforma unos índices de penetración del 87,9%^{**} y 56,9%^{**}.

^{**} Datos obtenidos del Marco General de los Medios en España. La Guía de los Medios de Comunicación en España núm. 185. 2011 pág. 93.

TOTAL HERRAMIENTAS DE COMUNICACIÓN CAMPAÑAS INSTITUCIONALES Y COMERCIALES

Inversión total: 151.164.079*



* No se contabiliza la inversión en herramientas de comunicación (por valor de 31.597.948 euros) de la campaña comercial “Plan de Promoción Internacional de España como Destino Turístico” de Turespaña, puesto que su difusión ha sido en su totalidad de ámbito internacional³⁰⁵.

³⁰⁵ Datos y gráfico obtenidos del Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011. Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional. Ministerio de la Presidencia. http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/6F9F7C99-80EE-40C9-862B-9534075E3128/220991/Inversion_herramientascomunicacion_2011_AGE1.pdf

PENETRACIÓN %

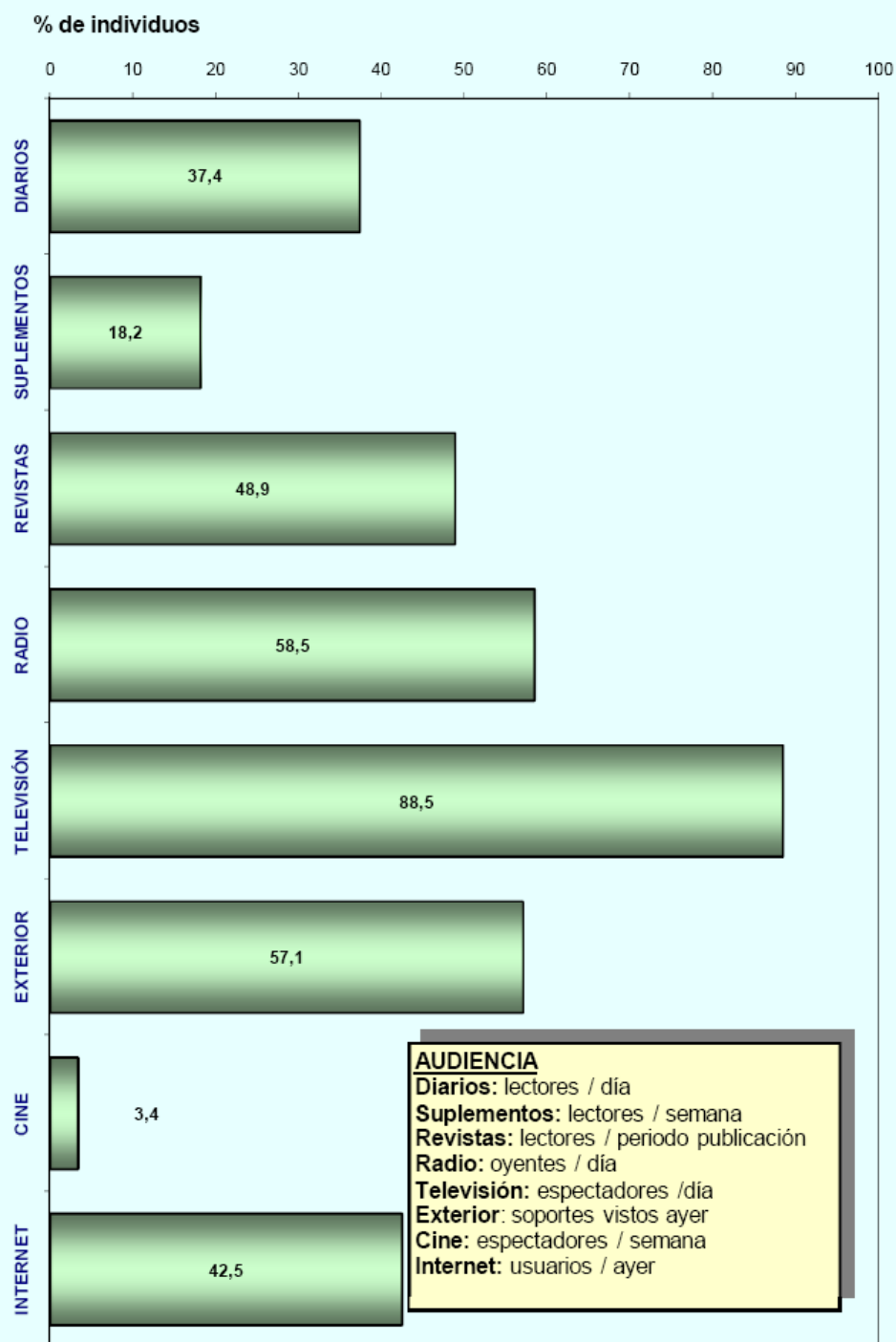


Gráfico obtenido del Resumen general de resultados EGM Febrero a Noviembre de 2011 AIMC. Disponible en: <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html> (consulta efectuada el 24 de abril de 2013)

PERFIL %

Individuos (000)

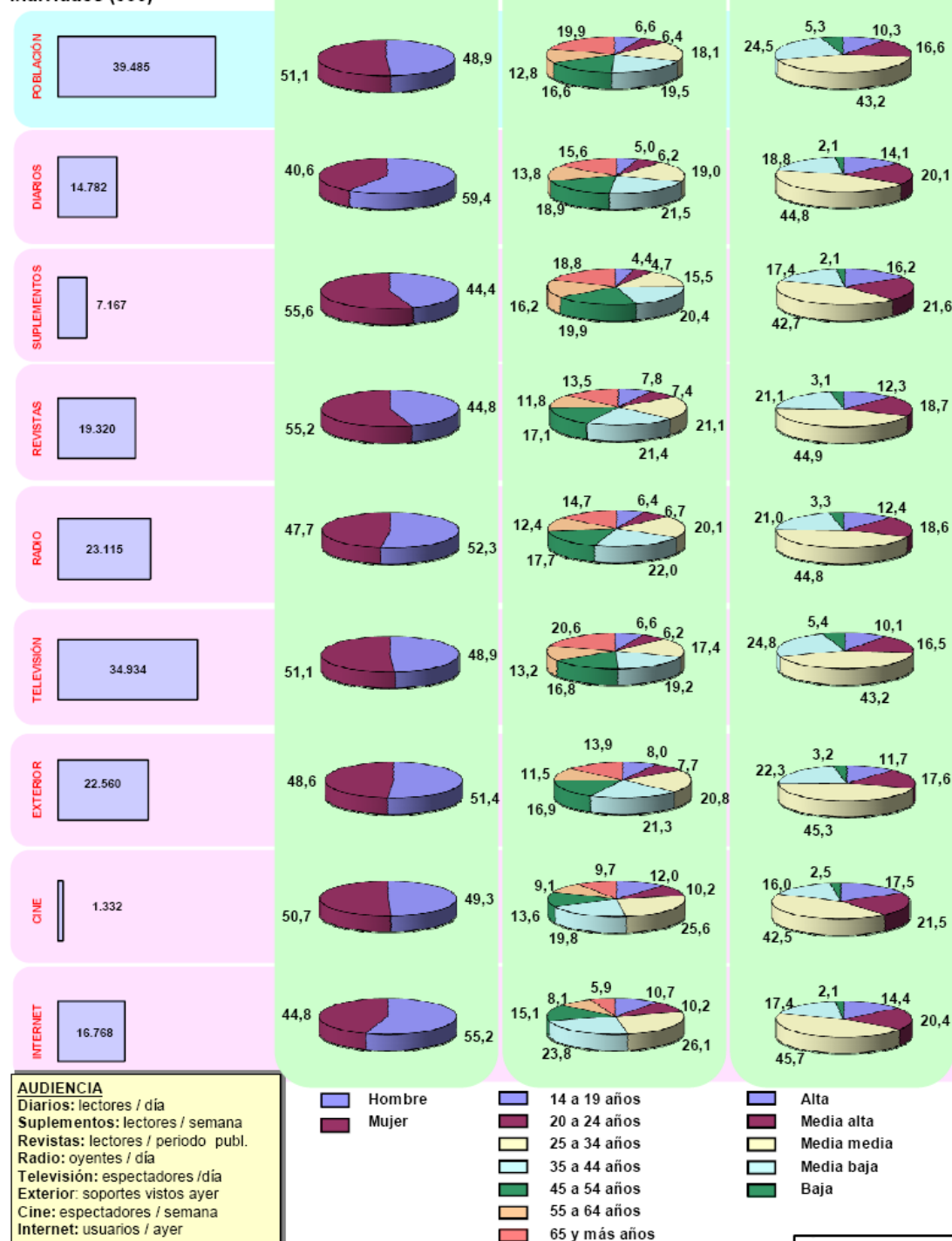


Gráfico obtenido del Resumen general de resultados EGM Febrero a Noviembre de 2011 AIMC. Disponible en: <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html> (consulta efectuada el 24 de abril de 2013)

En lo referente a la inversión en internet, es chocante que se empleen 13.047.229€ (el 8,63% del total) cuando gran parte de las campañas van dirigidas a públicos que utilizan esta herramienta como forma fundamental de comunicación, por encima de la radio y la televisión elevándose al 38,4% ***.

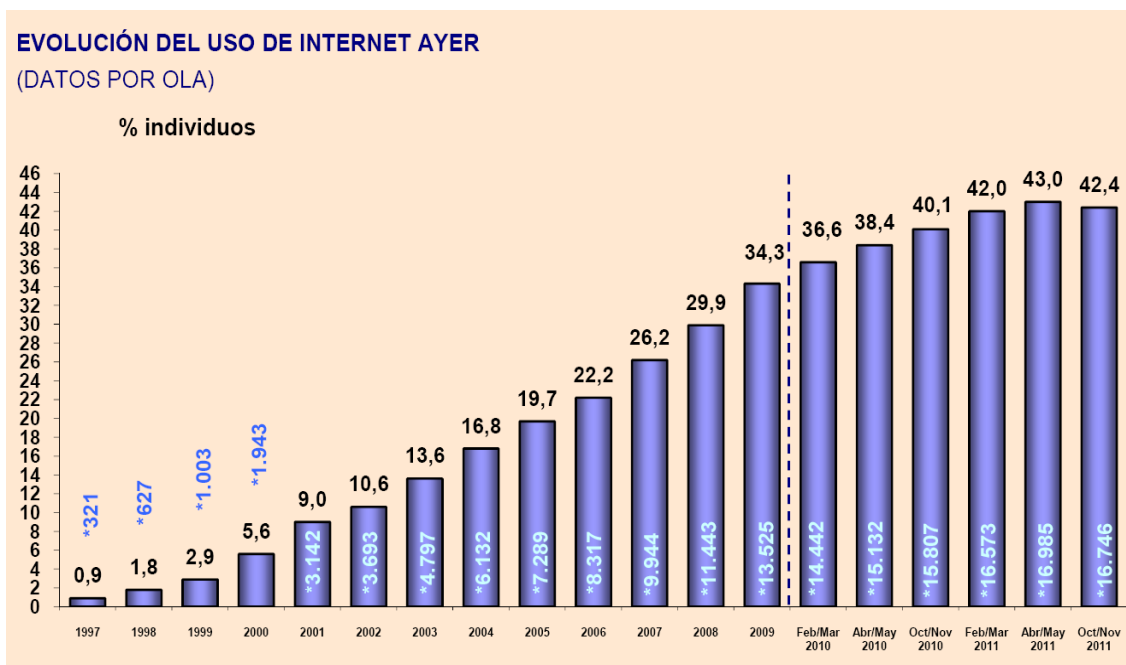


Gráfico obtenido del Resumen general de resultados EGM Febrero a Noviembre de 2011 AIMC. Disponible en: <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html> (consulta efectuada el 24 de abril de 2013)

Un ejemplo de la posible utilización distorsionada de internet como herramienta de comunicación es lo determinado en el pliego de prescripciones técnicas que tiene por objeto contratar la "Adquisición del Plan de Medios de la Campaña de Proximidad de las Fuerzas Armadas, Reconocimiento y Apoyo al Reclutamiento", desarrollada por el Ministerio de Defensa durante el año 2011³⁰⁶. Por los públicos a que se dirige la campaña, principalmente "ciudadanos y ciudadanas de 18 a 29 años" y jóvenes de más de 16 años, en lo referente a internet, no parece muy adecuado lo que se determina al tratar el punto 7 sobre "Elaboración de las ofertas para el Plan de Medios de la Campaña", que entre otras cosas se dice lo siguiente:

*** Datos obtenidos del Marco General de los Medios en España. La Guía de los Medios de Comunicación en España núm. 185. 2011 pág. 93.

³⁰⁶ [Pliego2010-282975.html](http://pliego2010-282975.html) Descripción: VP. 5208 100/80/10/665. Adquisición del plan de medios para la campaña de proximidad de la Fuerzas Armadas, reconocimiento y apoyo.... Subsecretaría del Ministerio de Defensa. 3813559.32. €. Plataforma de Contratación del Estado. Disponible en: <http://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/0bd5e31f-04ce-4ef7-af83-69a965b7414a/DOC201011231252435208E30602ppt.PDF?MOD=AJPERES> (Consulta efectuada el 26 de abril de 2013)

“7.1. Estructura de la Campaña.

Esta estructura tiene por objeto permitir valorar a la Mesa de Contratación todas las ofertas con parámetros similares, pudiendo ser posteriormente variada en función de las necesidades reales que surjan al materializar la oferta adjudicataria del Concurso.

Para el año habrá dos Planes Parciales y dos Planes Derivados (punto 4 del Anexo "A").

La inversión de cada Plan será 25% para cada uno de los planes.

7.2. Distribución de la inversión entre los diferentes Medios.

MEDIOS		Plan General	Plan Derivado
TELEVISIÓN	NACIONAL	50	-
	AUTONOMICA	-	25
RADIO	NACIONAL	15	-
	LOCALES	-	10
PRENSA		20	25
EXTERIOR		-	10
OTROS MEDIOS NO CONVENCIONALES		-	15
INTERNET		15	15
TOTAL		100 %	100 %

7.3. Táctica por tipo de Medios.

Para poder valorar con parámetros similares todas las ofertas, a continuación se expone la táctica a utilizar en dichas ofertas para cada uno de los medios de la Campaña (...).

7.3.5. Internet.

a) SELECCIÓN:

La selección de este Medio se realizará por su afinidad para con el "target" correspondiente de cada Plan

b) SOPORTES A EMPLEAR:

50% "Banner" de 780x90

50% Robapáginas 300x250."

Se ha elegido este ejemplo por la facilidad en su análisis si se tienen en cuenta los dos cuadros siguientes.

Penetración de los Medios en España 2010 (%Horizontales)

	Población (000)	Diarios	Suplementos	Revistas	Radio	Televisión	Cine	Internet	Exterior
TOTAL	39.435	38,0	19,2	50,4	56,9	87,9	3,9	38,4	51,6
SEXO									
Hombre	19.334	45,4	17,0	46,7	61,1	88,0	4,2	43,9	54,7
Mujer	20.102	30,9	21,2	53,9	52,9	87,8	3,7	33,1	48,6
HABITAT									
Hasta 2.000	2.451	29,8	15,3	45,1	49,7	89,4	1,9	24,3	29,6
De 2 a 5.000	2.767	29,5	14,8	44,5	54,0	89,3	2,2	27,1	34,3
De 5 a 10.000	3.274	32,7	16,7	46,1	54,5	88,3	3,2	31,7	40,3
De 10 a 50.000	10.310	33,9	17,2	48,0	56,1	88,1	3,5	35,1	47,3
De 50 a 200.000	8.856	40,0	19,0	51,7	58,8	87,6	4,1	41,3	59,3
De 200 a 500.000	5.333	44,3	23,7	55,7	59,9	87,9	4,6	42,8	61,9
De 500 a 1.000.000	2.332	42,0	22,4	50,3	58,8	87,0	6,5	49,7	59,3
Barcelona Capital	1.355	52,1	24,7	56,4	56,0	83,8	6,1	53,7	56,9
Madrid Capital	2.755	46,9	23,7	57,7	59,0	87,5	5,4	47,0	63,6
CLASE SOCIAL									
Alta	3.840	51,9	29,4	59,2	67,2	85,2	6,7	55,7	58,4
Media Alta	6.490	46,4	25,6	57,3	64,4	87,0	5,6	48,4	55,9
Media Media	16.956	39,9	19,4	53,2	58,8	88,1	3,9	41,2	54,3
Media Baja	9.795	29,1	13,4	42,8	49,4	89,0	2,5	26,0	46,2
Baja	2.353	15,7	7,1	27,9	36,8	88,8	1,3	13,7	30,7
EDAD									
14 a 19	2.659	29,6	12,9	60,4	53,7	86,5	6,7	62,9	63,8
20 a 24	2.642	38,9	15,3	61,4	60,6	84,7	7,1	62,8	63,8
25 a 34	7.453	40,1	17,6	57,3	63,9	84,7	5,4	54,7	61,6
35 a 44	7.625	42,0	20,5	55,9	63,8	87,3	4,3	46,7	58,5
45 a 54	6.385	42,7	23,4	51,4	59,5	88,8	3,2	34,6	50,7
55 a 64	4.977	40,6	23,8	45,3	54,2	90,7	2,8	22,8	44,1
65 o más	7.694	29,1	16,3	33,4	42,6	90,6	1,4	10,6	32,1
Edad Promedio (Años)	45,7	44,5	46,4	42,3	43,6	46,1	37,5	36,9	41,6
ACTIVIDAD ACTUAL									
Trabaja	18.287	44,7	21,4	55,6	64,7	86,5	4,7	46,9	57,3
No Trabaja	21.148	32,2	17,2	45,8	50,1	89,1	3,3	31,0	46,6

Notas: Audiencia acumulada diaria para radio y televisión.

Lectura durante periodo de publicación para medios impresos: diaria para diarios, semanal para revistas semanales y suplementos, mensual para revistas mensuales, etc.

Audiencia semanal para cine.

Uso día de ayer para Internet.

Visto publicidad en el día de ayer para exterior.

Datos obtenidos del Marco General de los Medios en España. La Guía de los Medios de Comunicación en España núm. 185. 2011 página 94.

Perfil de la Audiencia de los Medios en España. 2010 (%Verticales)

	Total	Diarios	Suplementos	Revistas	Radio	Televisión	Cine	Internet	Exterior
POBLACIÓN (000)	39.435	14.994	7.557	19.869	22.435	34.663	1.558	15.127	20.332
SEXO									
Hombre	49,0	58,6	43,5	45,4	52,6	49,1	52,5	56,1	52,0
Mujer	51,0	41,4	56,5	54,6	47,4	50,9	47,5	43,9	48,0
HABITAT									
Hasta 2.000	6,2	4,9	5,0	5,6	5,4	6,3	3,1	3,9	3,6
De 2 a 5.000	7,0	5,4	5,4	6,2	6,7	7,1	4,0	5,0	4,7
De 5 a 10.000	8,3	7,1	7,2	7,6	8,0	8,3	6,7	6,9	6,5
De 10 a 50.000	26,1	23,3	23,4	24,9	25,8	26,2	22,9	23,9	24,0
De 50 a 200.000	22,5	23,6	22,2	23,1	23,2	22,4	23,2	24,2	25,8
De 200 a 500.000	13,5	15,8	16,7	15,0	14,2	13,5	15,6	15,1	16,2
De 500 a 1.000.000	5,9	6,5	6,9	5,9	6,1	5,9	9,7	7,7	6,8
Barcelona Capital	3,4	4,7	4,4	3,8	3,4	3,3	5,3	4,8	3,8
Madrid Capital	7,0	8,6	8,7	8,0	7,2	7,0	9,5	8,6	8,6
CLASE SOCIAL									
Alta	9,7	13,3	15,0	11,4	11,5	9,4	16,6	14,1	11,0
Media Alta	16,5	20,1	22,0	18,7	18,6	16,3	23,1	20,8	17,8
Media Media	43,0	45,2	43,4	45,4	44,4	43,1	42,4	46,1	45,3
Media Baja	24,8	19,0	17,4	21,1	21,6	25,2	15,9	16,8	22,3
Baja	6,0	2,5	2,2	3,3	3,9	6,0	1,9	2,1	3,6
EDAD									
14 a 19	6,7	5,2	4,5	8,1	6,4	6,6	11,5	11,1	8,3
20 a 24	6,7	6,8	5,3	8,2	7,1	6,5	12,1	11,0	8,3
25 a 34	18,9	19,9	17,3	21,5	21,2	18,2	26,0	27,0	22,6
35 a 44	19,3	21,4	20,7	21,5	21,7	19,2	21,3	23,5	21,9
45 a 54	16,2	18,2	19,8	16,5	16,9	16,4	13,1	14,6	15,9
55 a 64	12,6	13,5	15,7	11,4	12,0	13,0	8,9	7,5	10,8
65 o más	19,5	14,9	16,6	12,9	14,6	20,1	7,0	5,4	12,1
Edad Promedio (años)	45,7	44,5	46,4	42,3	43,6	46,1	37,5	36,9	41,6
ACTIVIDAD ACTUAL									
Trabaja	46,4	54,5	51,8	51,2	52,8	45,7	55,0	56,7	51,5
No Trabaja	53,6	45,5	48,2	48,8	47,2	54,3	45,0	43,3	48,5

Notas: Audiencia acumulada diaria para radio y televisión.

Lectura durante periodo de publicación para medios impresos: diaria para diarios, semanal para revistas semanales y suplementos, mensual para revistas mensuales, etc.

Audiencia semanal para cine.

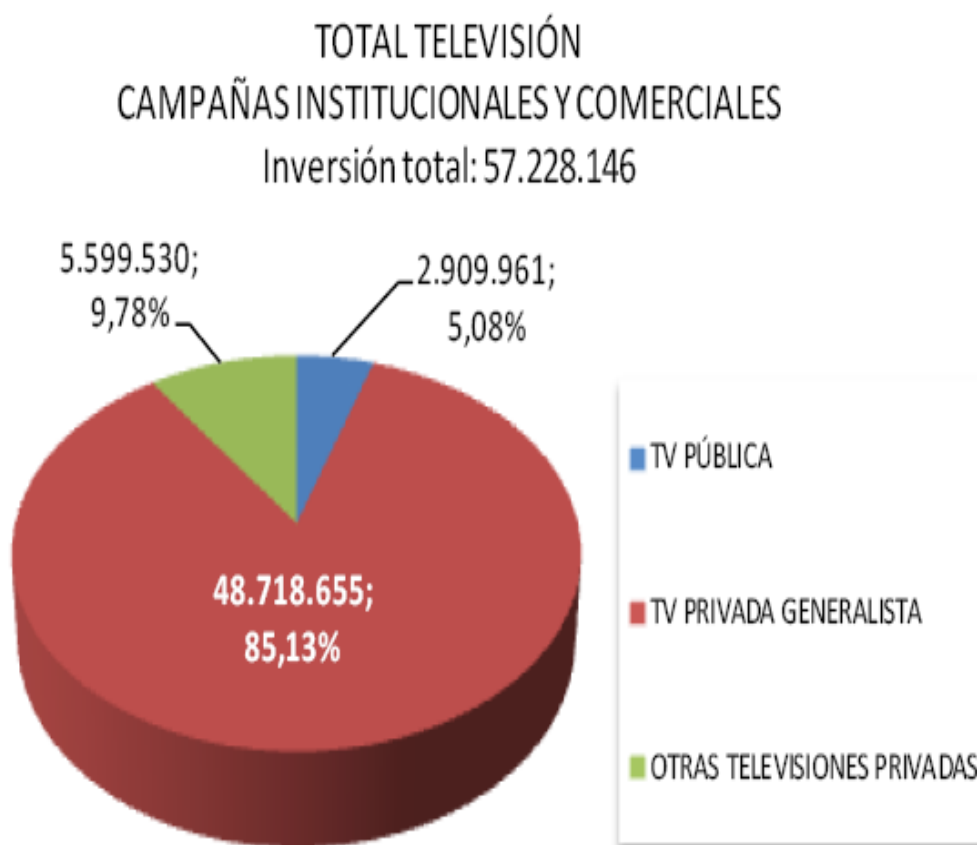
Uso día de ayer para Internet.

Visto publicidad en el día de ayer para exterior.

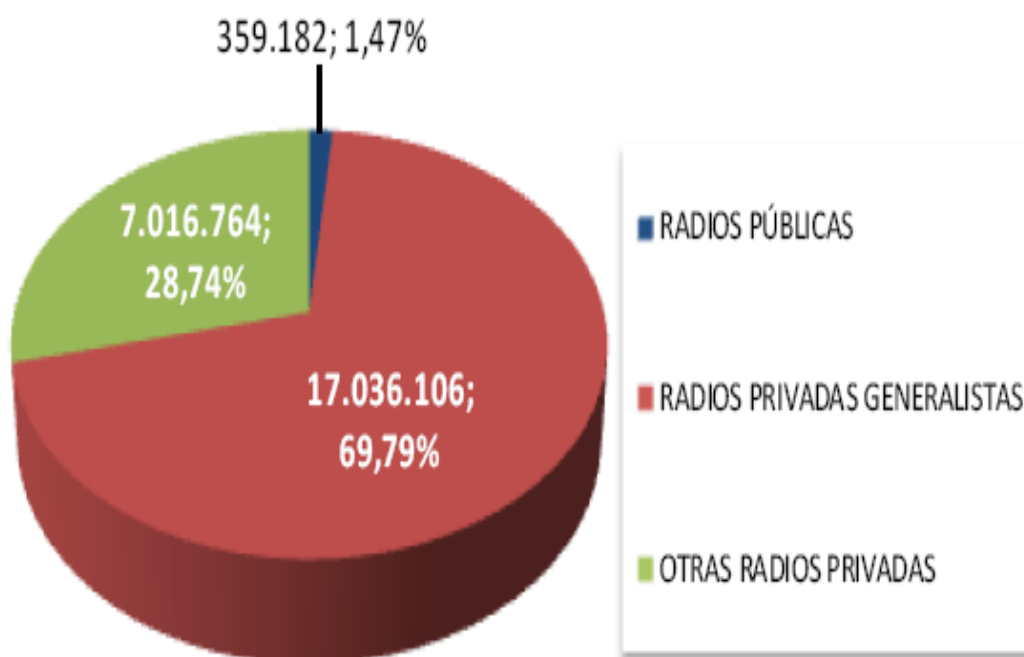
Datos obtenidos del Marco General de los Medios en España. La Guía de los Medios de Comunicación en España núm. 185. 2011 página 95.

De esta forma, en la “Campaña de Proximidad de las Fuerzas Armadas, Reconocimiento y Apoyo al Reclutamiento”, no parece apropiado que con los datos de perfil de la Audiencia y penetración de los Medios para las edades comprendidas entre los 14 y los 24 años de edad, públicos a los que se debe dirigir la campaña, la distribución de inversión entre los diferentes medios, otorgue un 15% a internet y un 20% a prensa, por ejemplo.

Volviendo a la Administración Central en su conjunto, es sorprendente observar que dentro de las inversiones hechas en televisión y radio, la distribución es mínima para la radio y la televisión pública (el 1,47% y el 5,08% respectivamente) que supusieron unos ingresos de 48.718.655€ (85,13%) para la televisión privada generalista, 5.599.530€ (9,78%) para otras televisiones privadas, 17.036.106€ para las radios privadas generalistas y 7.016.764€ (28,74%) para otras radios privadas.



TOTAL RADIO
CAMPAÑAS INSTITUCIONALES Y COMERCIALES
Inversión total: 24.412.052



Gráficos obtenidos del Informe anual de Publicidad y Comunicación Institucional 2011.

Las inversiones en el cine no parecen justificarse con el hábito de asistencia a este espectáculo público pues como se puede observar más del 55% de la población no va nunca o casi nunca y del resto de la población un 27,5% va menos de seis veces al año. De esta forma los 2.007.087 € el 1.33% del gasto total de las campañas institucionales se emplea en llegar con sus mensajes a una población que los recibe un par de veces al mes y que no supone más de 0,6% de la audiencia total.

HÁBITO DE ASISTENCIA AL CINE

% de individuos

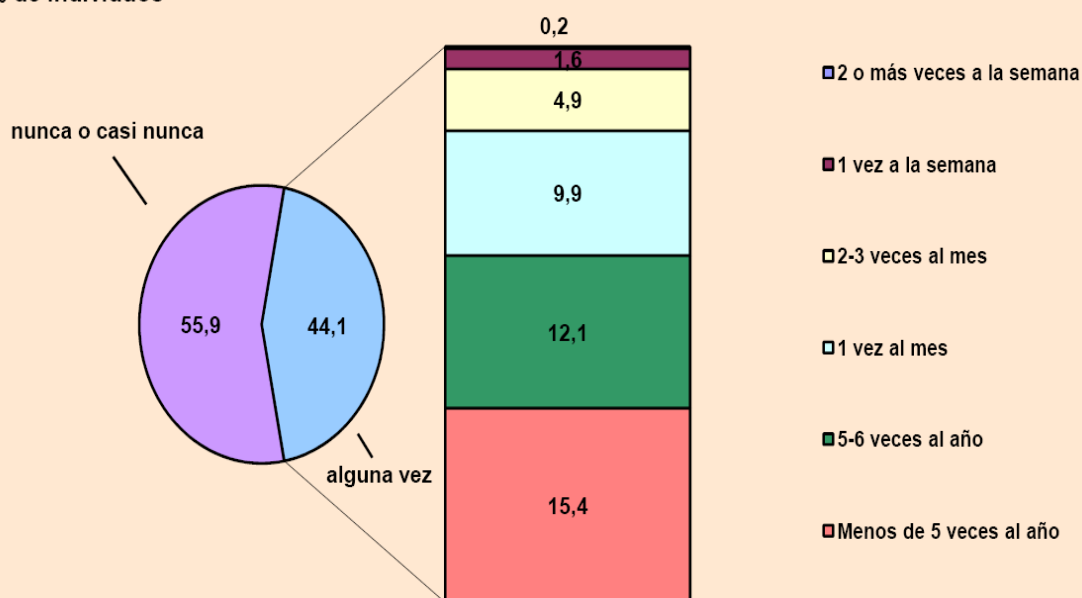


Gráfico obtenido del Resumen general de resultados EGM Febrero a Noviembre de 2011 AIMC. Disponible en: <http://www.aimc.es/-Datos-EGM-Resumen-General-.html> (consulta efectuada el 24 de abril de 2013)

Con estos datos, y sin poder contar con los distintos planes de medios, no se puede determinar la idoneidad de la utilización de las distintas herramientas para cada uno de las campañas institucionales, pues sin ellos no se puede hacer una adecuada valoración sobre la optimización del empleo de cada uno. Esta situación, al dificultar el acceso público a los distintos planes de medios, puede inducir a presumir que no se ajustan a las necesidades de las campañas institucionales, o se hacen en función de intereses ajenos a los objetivos que se persigue con cada campaña.

4.1.3. Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

La ley 19/2013, denominada comúnmente como “Ley de transparencia”, es el último texto legal que se analizará para completar lo que se determina en el Ordenamiento jurídico español con respecto a la Información Pública.

No es una disposición legal que se haya hecho de forma expresa para regular el concepto de Comunicación/Información Pública, su objeto viene determinado en su primer artículo de la siguiente manera:

“Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

Con este nuevo texto legal se aprueba un nuevo punto de vista sobre lo que se debe entender con respecto al término Información Pública, pues en su artículo 13 se define con el siguiente tenor:

“Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Con el acceso a esta gran amplitud de datos e informaciones, por parte de cualquier ciudadano, se pretende incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública al tiempo que “reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– ...”. Y si en un principio el asunto podría parecer que no afecta de forma significativa a la labor de los medios de comunicación social, habrá que analizar con detenimiento su aplicación y la repercusión que tendrá en la labor que realizan los informadores, acreditados por un medio de comunicación, en determinadas situaciones o eventos así como la concesión de entrevistas en forma de “exclusiva” por parte de las Autoridades a que se hace referencia en esta Ley, por poner dos ejemplos.

Introduce de una serie de obligaciones que bajo el término “publicidad activa” obliga al Estado y las Administraciones Públicas a poner a disposición de la ciudadanía, sin solicitud previa alguna, información cuyo conocimiento se considere de interés y, en particular, de organización, de planificación, entre la que se puede entender que queda comprendida la relativa a situaciones de catástrofe, emergencias o prevención de las mismas.

Pero el ámbito informativo en que se aplica esta Ley viene fijado en los artículos 6, 7 y 8; abarca los siguientes tipos de información: Información institucional, organizativa y de planificación; Información de relevancia jurídica; Información económica, presupuestaria y estadística. Como se aprecia, no se aborda el aspecto de la Información Pública en emergencias, aunque se puede entender que queda incluida, o inmersa, en los tres tipos aludidos. De hecho al tratar sobre la información económica, presupuestaria y estadística (artículo 8), se determina que se debe hacer pública la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, y con respecto a la contratación se obliga a hacer público, entre otros aspectos los siguientes:

“a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. (...)

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. (...)

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. (...)

i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente”.

Con estas últimas prescripciones, si se aplican, es muy probable que las sombras que se han resaltado en la gestión de la actividad publicitaria dentro de la Administración, y en concreto en la contratación de publicidad institucional, se puedan esclarecer.

De cualquier forma, esta ley está impregnada de un marcado tinte político, pues parece que únicamente se pretende poner en marcha ciertas medidas para la regeneración democrática de toda la Administración y, aunque afecta de forma tangencial a lo que se entiende por Comunicación/Información Pública, no entra de lleno en el asunto y más bien parece enfocada únicamente a regular la gestión de los datos que se encuentran en poder de la Administración. Esto es así, hasta el punto de que el legislador no tiene presente lo dispuesto, o parece desconocer, lo que se determina en la ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, en materia de campañas institucionales de publicidad y de comunicación, pues en su Disposición adicional séptima se dice que: “El Gobierno aprobará un plan formativo en el ámbito de la transparencia dirigido a los funcionarios y personal de la Administración General del Estado, acompañado, a su vez, de una campaña informativa dirigida a los ciudadanos”; término éste (el de campaña informativa), carente del rigor que cabe esperar en un texto legal de este rango ya que, según la Ley 29/2005, el término “campaña informativa” en la Administración no existe. Este dato acredita el divorcio existente entre el concepto de lo que se define en esta Ley como “información pública” y la información que a través de los distintos Ministerios se pone a disposición de la población para dar respuesta a las situaciones de calamidad, catástrofe o emergencia; o sea, las ya referidas información preventiva, información previa y la de emergencia a la población. Distintos tipos de Información Pública que son gestionados por la Administración.

4.1.4. Resumen: Vertientes de la gestión de la Comunicación/Información Pública en el marco de la Administración Pública en emergencias

Los términos Comunicación e Información, dentro de la Administración Pública, todavía no han sido totalmente asimilados e incorporados, lo que motiva que la delimitación del campo de influencia de uno y otro no esté definido con nitidez.

La gestión de la Comunicación/Información Pública en el marco de la Administración Pública en emergencias tiene dos vertientes. La primera se deriva de situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en la que la gestión de la comunicación/información se rige por lo dispuesto en el correspondiente Plan de Emergencia; situaciones en las que, por la legislación propia para cada riesgo, se encuentra perfectamente determinado quién es la Autoridad responsable y la capacidad legal de que dispone para dirigir y emitir

la Información Pública oportuna; es la que se suele denominada comunicación en emergencias. La segunda vertiente es la resultante del resto de situaciones y que genéricamente es llamada comunicación institucional; esta denominación, como se ha visto, no excluye la comunicación/información relativa a “Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”³⁰⁷; la gestión de esta segunda vertiente comunicativa de emergencias, en la Administración, se hace de forma autónoma por cada uno de los distintos departamentos ministeriales concernidos con la coordinación del Ministerio de la Presidencia.

La actividad comunicativa del Gobierno debe estar desligada de su tendencia política, debiendo ser verdadera y neutral cuando informe sobre sus políticas públicas. Para conseguirlo, la Administración se ha dotado de un corpus legal que trata de regula las actividades que se desarrollen en este ámbito.

Se observa que dentro de los objetivos de las campañas de publicidad y comunicación institucional determinados en el artículo 3.1 de la Ley 29/2005, para el expuesto en el apartado F, “Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios”, no se ha llevado a cabo ninguna actividad informativa, siendo el gasto cero, al menos, desde el año 2005; tampoco se ha llevado a cabo ninguna campaña que bajo el objetivo marcado en el apartado G del referido texto legal, como “Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural”³⁰⁸, se pueda incluir dentro de las acciones llevadas a cabo para incrementar la resiliencia de la población.

De esta reiterada postura, por parte de la Administración, se puede inferir la poca prioridad que tiene, para los distintos Gobiernos, la llamada “información previa a la población” con la que se consigue aumentar la autoprotección en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública.

Las cotas del gasto económico de la Administración en la industria de la comunicación son tan elevadas, que hacen que la gestión de los fondos dedicados a ello se encuentre muy expuesta a intereses espurios tanto de Gobiernos como de las personas que los administran. Por ello, ya desde 1984 en base a lo dispuesto en Ley de la Función Pública, todos los Gobiernos se han encargado de poner al frente de la gestión económica de estas actividades a personal afín procurando apartar de ellas a funcionarios de carrera, los cuales, por norma general, no se deben a ningún partido político. La forma más

³⁰⁷ Apartado f del artículo 3, de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

³⁰⁸ Apartado G del artículo 3, de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

sencilla y común para influir en la contratación de estos servicios es a través de la aprobación del plan de medios por parte de personal especializado que asesore en la Comisión Técnica “cuando la naturaleza o complejidad de los asuntos a tratar así lo requieren”; esto se puede materializa incluyendo en las distintas fases de la contratación a personal con poder de decisión nombrado al amparo del apartado de los artículos 6.10 y 18.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Esta razón es la que fundamenta, principalmente, que el legislador incluya en el Informe anual de publicidad y comunicación institucional el tan aludido plan de medios³⁰⁹.

Para terminar, se debe reconocer que hasta la fecha no se han alcanzado todos los objetivos propuestos en la ley 29/2005, pues en la mayoría de los casos no se ha llegado a la profesionalización y especialización del personal que ejerce estas funciones. Tampoco se ha conseguido la, tan invocada, transparencia en la gestión de la Publicidad y Comunicación Institucional.

³⁰⁹ Artículo 14 de de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

4.2. El Ministerio de Sanidad y la gestión de la Comunicación e Información Pública para la protección de la salud en situaciones de emergencia

4.2.1.- Aproximación general

Desde el nacimiento mismo de la Administración del Estado actual, las estructuras sanitarias del momento han tratado de dar respuesta, con mayor o menor éxito, a las necesidades de cada época³¹⁰. De esta forma, a la Administración Pública se le ha venido asignando la obligación de atender a los asuntos sanitarios que puedan afectar a la población desarrollando las acciones preventivas necesarias; en un principio, esta función estatal dejaba al margen los problemas de la salud individual. Con el tiempo, a las funciones preventivas tradicionales se sumaban otras nuevas, relativas a la nutrición, medio ambiente, el saneamiento, los riesgos laborales, etc., para cubrir estas necesidades nacían nuevas estructuras públicas.

Aprobada la Constitución de 1978, se ampliaría el mandato encomendado al Estado pues en ella se reconoce el derecho del individuo a la protección de la salud, y otorga a los poderes públicos las distintas competencias para llevar a cabo la gestión de la salud pública, la defensa de los consumidores y usuarios,

³¹⁰ “Es conocido que el primer ensayo de poner al día las técnicas de intervención pública en los problemas de salud de la colectividad lo constituyó el proyecto de Código Sanitario de 1822, cuya aprobación frustraron en su momento las disputas acerca de la exactitud científica de los medios técnicos de actuación en que pretendía apoyarse. Con este fracaso, la consolidación de un órgano ejecutivo bien dotado y flexible, acomodado en cuanto a su organización a las nuevas técnicas de Administración que tratan de abrirse camino en España en los primeros años de la pasada centuria, tiene que esperar hasta la aprobación de la Ley de 28 de noviembre de 1855, que consagra la Dirección General de Sanidad, creada muy pocos años antes. Esta Ley extenderá su vigencia durante una larguísima época, aunque no en razón a sus excelencias, sino a la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre un nuevo texto de Ley Sanitaria, cuya formulación se ensaya con reiteración durante los últimos años del siglo pasado y primeros del presente, sin conseguir definitiva aprobación. Ante la imposibilidad de sacar adelante una Ley nueva, la reforma siguiente se establece por Real Decreto, en concreto por el de 12 de enero de 1904, que aprueba la Instrucción General de Sanidad, norma que, a pesar de haberse mantenido vigente en parte hasta fechas muy próximas, apenas si alteró el dispositivo de la organización pública al servicio de la sanidad. Es, pues, el esquema organizativo de 1855 (cambiando por épocas el nombre de la Dirección General de Sanidad por el de Inspección General de Sanidad) el que trasciende al siglo que lo vio nacer y se asienta en nuestro sistema con una firmeza sorprendente.

La Ley de 1944, aunque innovadora en algunos extremos, asumió la planta estructural recibida, que no altera, sino que perpetúa. El esquema organizativo es, en efecto, el mismo de 1855, basado en una Dirección General de Sanidad, recreada, como órgano supremo.” Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. [Jefatura del Estado. BOE núm. 102 de 29 de abril de 1986.](#)

la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos (artículos 43, 51 y 149.1.16)³¹¹.

En su momento ya se señaló que la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, fue promulgada para responder a los casos de grave riesgo o catástrofe. En ella se incluirían aspectos relacionados con la salud pública a nivel colectivo.

Mediante sucesivas leyes se iría conformando un corpus legal que regularían las actividades en el ámbito de la protección de la salud que conduciría al actual Sistema Nacional de Salud. Así, en el aspecto individual y dirigido a preservar la integridad física de la persona, la Ley 26/1984, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, atribuye a la Administración General del Estado la obligación de adoptar cuantas medidas sean oportunas para defender los derechos de los consumidores, especialmente en lo que se refiere a su salud y seguridad³¹².

Desde el punto de vista colectivo dos años después, en 1986, se aprobó la Ley 14/1986, General de Sanidad, por la que se ordena a los órganos competentes de las Administraciones Públicas el desarrollo de las actividades necesarias

³¹¹Artículo 43.

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

Artículo 51.

1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.
2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca.
3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales.

Artículo 149.

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias. (...). 16.- Sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos (...).

³¹²Artículo 39.4.

Corresponderá a la Administración del Estado promover y desarrollar la protección y defensa de los consumidores y usuarios, especialmente en los siguientes aspectos: (...) 4.- Promover la actuación de las demás Administraciones Públicas y en caso de necesidad o urgencia, adoptar cuantas medidas sean convenientes para proteger y defender los derechos de los consumidores o usuarios, especialmente en lo que hace referencia a su salud y seguridad. (...).

*para ejercer el control sanitario y la prevención de riesgos para la salud derivados de los productos alimenticios*³¹³.

Por aquellas mismas fechas y como consecuencia del accidente Chernóbil, en 1986, la Unión Europea adoptó la Directiva 89/618/Euratom; su incorporación al ordenamiento jurídico español, motivaría el nacimiento de diversas Resoluciones que regularían la gestión de la Información Pública en casos de emergencia radiológica y que serían pioneras en este campo.

Como consecuencia de la creación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, en 2001, mediante la Ley 11/2001, se fomentaría un Sistema de alerta rápida, gestión de crisis y situaciones de emergencia, se contemplaría un Plan general para la gestión de crisis con su correspondiente célula de crisis de la que dependía la gestión de la Información Pública para mantener informado a la población en los casos de crisis alimentarias.

A esta Ley le siguieron sucesivos textos legales de gran importancia, la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, dispuso las bases para una prestación asistencial de mayor calidad; en ningún de ellos se tratarían los asuntos relacionados con la Información Pública quedando en todos un confuso marco de actuación para dar respuesta comunicacional a una crisis. La cuestión no se abordaría hasta el año 2011, fecha en que se determinaría la forma de gestionar la Comunicación Pública, por parte de la Administración Pública en casos de emergencia en el campo de la Salud Pública mediante la ley 17/2011 de seguridad alimentaria y nutrición, y la Ley 33/2011, General de Salud Pública. Con ellas se subsanaría esta carencia que constituía una gran vulnerabilidad en la gestión de las crisis sanitarias y alimentarias.

4.2.2.- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad

En base a los artículos 43 y 49 de la Constitución de 1978³¹⁴, así como a lo dispuesto en su Título VIII, que trata sobre la organización territorial del Estado,

³¹³ Artículo 18.10

Las Administraciones públicas, a través de sus servicios de salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollarán las siguientes actuaciones: (...) 10.- El control sanitario y la prevención de los riesgos para la salud derivados de los productos alimentarios, incluyendo la mejora de sus cualidades nutritivas.(...).

³¹⁴ - Artículo 43.

1. Se reconoce el derecho a la protección de la salud.
2. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.
3. Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio.

- Artículo 49.

se promulgó la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, cuyo objeto, descrito en su artículo 1, era: “la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo el derecho a la protección de la salud reconocido en el artículo 43 y concordantes de la Constitución”. En esta Ley se determinaba que las actuaciones en materia sanitaria, por parte de las Administraciones Públicas, se orientarían a la educación sanitaria de la población, la prevención de las enfermedades, la asistencia sanitaria, entre otras³¹⁵; y en su artículo 40, sobre competencias, se determinaba que:

“La Administración del Estado, sin menoscabo de las competencias de las Comunidades Autónomas, desarrollará las siguientes actuaciones: (...) 13.- El establecimiento de sistemas de información sanitaria y la realización de estadísticas, de interés general supracomunitario”.

La información a la que se refiere el citado artículo no responde a la denominada Información Pública, sino más bien a la información sanitaria entre Organismos que gestionan los servicios de sanidad. A este respecto, la información al ciudadano, los artículos 9 y 10 son los que determinan qué tipo de información se le debe dar, pudiendo resumirse a lo siguiente:

“Los poderes públicos deberán informar a los usuarios de los servicios del sistema sanitario público, o vinculados a él, de sus derechos y deberes. (...) Todos tienen los siguientes derechos con respecto a las distintas Administraciones Públicas sanitarias: (...) A la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso. La información deberá efectuarse en formatos adecuados, siguiendo las reglas marcadas por el principio de diseño para todos, de manera que resulten accesibles y comprensibles a las personas con discapacidad.

Los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.

³¹⁵ Artículo 6.

1. Las actuaciones de las Administraciones públicas sanitarias estarán orientadas:

A la promoción de la salud.

A promover el interés individual, familiar y social por la salud mediante la adecuada educación sanitaria de la población.

A garantizar que cuantas acciones sanitarias se desarrollen estén dirigidas a la prevención de las enfermedades y no sólo a la curación de las mismas.

A garantizar la asistencia sanitaria en todos los casos de pérdida de la salud.

A promover las acciones necesarias para la rehabilitación funcional y reinserción social del paciente...

A la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y con su estancia en instituciones sanitarias públicas y privadas que colaboren con el sistema público.”

La Comunicación/Información Pública únicamente es tratada en el artículo 18.13 de la siguiente forma:

“Las Administraciones Públicas, a través de sus servicios de salud y de los órganos competentes en cada caso, desarrollarán las siguientes actuaciones: (...) La difusión de la información epidemiológica general y específica para fomentar el conocimiento detallado de los problemas de salud.”

También se trata de forma tangencial la Comunicación/Información Pública en el artículo 102.2. al decir: “La publicidad de medicamentos y productos sanitarios dirigida al público requerirá autorización previa de los mensajes por la autoridad sanitaria”.

Con relación a situaciones de catástrofes o emergencias, esta ley lo único que prevé es lo determinado en la Disposición Adicional tercera de la forma siguiente:

“Se regulará, con la flexibilidad económico-presupuestaria que requiere la naturaleza comercial de sus operaciones, el órgano encargado de la gestión de los depósitos de estupefacientes, según lo dispuesto en los Tratados internacionales, la medicación extranjera y urgente no autorizada en España, el depósito estratégico para emergencias y catástrofes, las adquisiciones para programas de cooperación internacional y los suministros de vacunas y otros que se precisen en el ejercicio de funciones competencia de la Administración del Estado.”

La escasa relevancia que, en este texto legal, se le da a la gestión de las emergencias sanitarias, es consecuencia de que ya en la Ley Orgánica 4/1981, de 1 junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, se facultaba al Gobierno para que en caso de necesidad se decretase el estado de alarma cuando se produjesen graves alteraciones de la normalidad como consecuencia de “Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves” (artículo 8.b). Incluso se dictaminaba que “la Autoridad competente podrá adoptar por sí, según los casos, además de las medidas previstas en los artículos anteriores, las establecidas en las normas para la lucha contra las enfermedades infecciosas, la protección del medio ambiente, en materia de aguas y sobre incendios forestales.” (artículo 12.1). Para mayor abundamiento, la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, en su artículo cinco dispone que es el Gobierno el encargado de establecer “un catálogo de actividades de todo orden que puedan dar origen a una situación de

emergencia,...". Con posterioridad, en la Norma Básica de Protección Civil, se determinaría cuales son las emergencias en las que está presente el interés nacional:

- "a) Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- b) Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- c) Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas..."³¹⁶

Y con respecto a la gestión de este tipo de crisis, el artículo 9 de la aludida Norma Básica de Protección Civil sería el que las regule en los siguientes términos:

"9.1 Cuando se produzca una situación de emergencia, de las señaladas en el artículo 1.2. de esta Norma Básica, el Ministro del Interior podrá declarar la emergencia de interés nacional.

9.2 La declaración del interés nacional por el Ministro del Interior se efectuará por propia iniciativa o a instancia de las Comunidades Autónomas o de los Delegados del Gobierno en las mismas.

9.3 Esta declaración implicará que las autoridades correspondientes dispongan la aplicación de sus Planes Territoriales (de Comunidad Autónoma, provinciales, supramunicipales, insulares y municipales) o Especiales, según los casos, correspondiéndole al Estado la dirección y coordinación de las actuaciones."

De esta forma se fijaba el marco legal a observar, por parte de la Administración Pública, en los casos de Crisis sanitarias, epidemias, situaciones de contaminación graves, etc. Este es el motivo por el que la ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, no entraba en este tipo de asuntos pues el Ministerio de Sanidad no tiene competencias únicas en esta materia.

Ocurrido el accidente de Chernóbil³¹⁷, el 26 de abril 1986, la Unión Europea entendería que las emergencias derivadas de accidentes nucleares debían

³¹⁶ Artículo 1.2 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

³¹⁷ "Considerando que algunos Estados miembros ya han celebrado acuerdos bilaterales relativos a la información, la coordinación y la asistencia mutua en caso de accidente nuclear;

tratarse de forma conjunta a nivel internacional. Por la naturaleza del riesgo también se determinó que el tratamiento de la respuesta a dar debía ser distinta a cualquier otro tipo de catástrofe o emergencia provocada por la actividad humana. De esta forma se estimó que, al haber firmado todos los Estados miembros el Convenio del Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), debía ser este Organismo quien liderase todas las actuaciones en esta materia. Resultado de ello fue la adopción de la ya tan aludida Directiva 89/618/Euratom relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Esta Directiva, según su Artículo 1, tenía por objeto “definir, a nivel comunitario, objetivos comunes relativos a las medidas y procedimientos de información a la población tendentes a reforzar la protección sanitaria operativa de ésta en casos de emergencia radiológica”. De esta forma, como ya se ha dicho, nace el concepto de “información previa” quedando definido en el artículo 5.

Esta sería la primera vez que, en un documento oficial de la UE, se tratase a la comunicación/información como instrumento para aumentar la resiliencia en la población y en particular en sectores que puedan ser afectados por un riesgo concreto. Al mismo tiempo, con la promulgación de esta Directiva, se consiguió establecer los principios comunes y disposiciones específicas en tales materias dentro de la UE. Como consecuencia de ello hubo que incorporarla al ordenamiento jurídico español, incrementando las medidas ya contenidas en el Plan Básico de Emergencia Nuclear y en los Planes Exteriores de Emergencia Nuclear. El resultado de todo esto fue que el Consejo de Ministros, de 21 de

Considerando que conviene asimismo, en caso de que se produzca un accidente en una central nuclear de un Estado miembro, fomentar la adopción por parte de las poblaciones vecinas de comportamientos adecuados que puedan contribuir a la eficacia de las medidas de emergencia adoptadas o previstas; Considerando que, en consecuencia, es importante que los grupos de población que puedan ser afectados por la emergencia radiológica sean informados de forma apropiada y con antelación de las medidas de protección sanitaria previstas a su respecto, así como del comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica; que conviene prever por este motivo, dentro de la Comunidad, algunos principios comunes y disposiciones específicas en materia de información a estos grupos de población; Considerando que conviene asimismo establecer principios comunes y disposiciones específicas en materia de la información que deberá darse a la población efectivamente afectada por un caso real de emergencia radiológica; Considerando que en la información difundida también debe tenerse en cuenta el caso de las poblaciones situadas en las zonas fronterizas; Considerando, además, que es conveniente orientarse hacia un refuerzo de las medidas y prácticas de información de la población ya en vigor, a nivel nacional, en caso de emergencia radiológica, HA ADOPTADO LA PRESENTE DIRECTIVA:...”

Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica Diario Oficial nº L 357 de 07/12/1989 páginas. 0031 – 0034.

mayo de 1993, aprobó el «Acuerdo relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica»³¹⁸. Normativa que sería pionera en materia de comunicación/información en España que complementada con la Resolución de 20 de octubre de 1999, relativa a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica³¹⁹, conformarían los pilares en que se fundamenta, en España, la gestión de la Información Pública en casos de emergencia radiológica y que motivaría en 2005 una Resolución, por la que se aprobaban las directrices por las que se debían regir, entre otras cosas, los programas de información previa a la población, de los Planes de emergencia nuclear exteriores a las centrales nucleares.³²⁰

Con esta normativa, la gestión de las crisis de tipo radiológico, y con ello la Información Pública derivada de este tipo de emergencias, se apartaría del ámbito del Ministerio de Sanidad para quedar en manos del Ministerio del Interior a través de la Red de alerta a la Radioactividad y con el asesoramiento del Consejo de Seguridad Nuclear.

³¹⁸ Publicado por Orden de 27 de mayo de 1993 «Boletín Oficial del Estado» de 4 de junio.

³¹⁹ “La necesidad, a juicio de la Comisión Europea, de acuerdo con un reciente dictamen motivado emitido sobre el particular, de ampliar el campo de aplicación de dicho Acuerdo en cuanto a los destinatarios de la información, así como de incluir algunos otros aspectos, para su correcta adaptación al contenido de la Directiva mencionada, aconsejan la modificación del mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de mayo de 1993.

En consecuencia, en el presente Acuerdo la población destinataria de la información no será únicamente la que pueda verse afectada en caso de emergencia radiológica originada en una central nuclear de potencia, sino todos aquellos grupos de población para los que se adopte un plan de actuación en previsión de casos de emergencia radiológica.

En su virtud, de acuerdo con el Consejo de Seguridad Nuclear, a propuesta de los Ministros del Interior, de Industria y Energía y de Sanidad y Consumo, previo informe de la Comisión Nacional de Protección Civil, el Consejo de Ministros en su reunión de 1 de octubre 1999 adopta el siguiente Acuerdo:

Primero. Objeto. La presente disposición tiene por objeto definir las medidas y procedimientos de información a la población tendentes a reforzar la protección sanitaria de ésta, en casos de emergencia radiológica”. Resolución de 20 de octubre de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1999, relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 253 de 22 de octubre de 1999.

³²⁰ Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares.

4.2.3.- Crisis alimentarias, la Agencia Española y la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria

Las continuas crisis alimentarias sucedidas por estas fechas, como la resultante del consumo de aceite de colza en 1981, la de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) en 1996 también denominada de las vacas locas, la llamada gripe aviar en 1997, o los casos de peste porcina en 2001, acentuaron la necesidad de hacer un nuevo replanteamiento de la política de seguridad alimentaria que permitiera afrontar los problemas y crisis asociadas a la cadena alimentaria con los mayores índices de seguridad. Para ello, el 5 de julio de 2001, se constituyó la Agencia Española para la Seguridad Alimentaria³²¹.

Atendiendo a los principios contenidos en el Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, presentado en diciembre de 1999 por la Comisión Europea; con esta Agencia se pretendía promover mayores niveles de seguridad alimentaria bajo “la triple consideración de la evaluación, gestión y comunicación de riesgos”, puntos que se consideraban la herramienta más adecuada para llegar a los ciudadanos durante la gestión de los riesgos por parte de la Administración. Aunque la Agencia tiene el carácter de Organismo autónomo, se adscribió al Ministerio de Sanidad y Consumo; esta adscripción presupone la colaboración con distintos departamentos ministeriales, el resto de las Administraciones Públicas y de los diversos sectores implicados. Por ser elemento fundamental en la gestión de los riesgos alimentarios será conveniente detenerse para conocer sus particularidades.

El objetivo general de esta Agencia es el de “promover la seguridad alimentaria, como aspecto fundamental de la salud pública, y de ofrecer garantías e información objetiva a los consumidores y agentes económicos del sector agroalimentario español, desde el ámbito de actuación de las competencias de la Administración General del Estado y con la cooperación de las demás Administraciones Públicas y sectores interesados.” (Artículo 2.1.). Entre los objetivos específicos que se fijan, los relacionados con la Información Pública, son los siguientes:

“a bis. Planificar, coordinar y desarrollar estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad.

³²¹ Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. [Jefatura del Estado](#). [BOE núm. 161 de 6 de julio de 2001](#).

Desde la entrada en vigor de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria cambia su denominación por la de Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición

c. Actuar como centro de referencia de ámbito nacional en la evaluación de riesgos alimentarios y en la gestión y comunicación de aquéllos, especialmente en las situaciones de crisis o emergencia.”

Las funciones que se le encomiendan a la Agencia, en materia de comunicación/información son las siguientes:

“c. Instar actuaciones ejecutivas y, en su caso, normativas, de las autoridades competentes, especialmente en situaciones de crisis o emergencia. (...)

l. Difundir los informes y criterios técnicos que elabore el comité científico.

m. Promover cuantas acciones de información sean precisas para consumidores y usuarios.

n. Elaborar un procedimiento general de actuación para situaciones de crisis y emergencia alimentarias.

ñ. Coordinar el funcionamiento de las redes de alerta existentes en el ámbito de la seguridad alimentaria en el territorio español y su integración en los sistemas de alerta comunitarios e internacionales

t. Elaborar una memoria anual que refleje las actuaciones de control oficial en el conjunto del Estado y que analice la situación general de la seguridad alimentaria en España, (...)”. (Artículo 2.1.).

Pero el asunto de más relevancia, en lo que se refiere a la Información Pública, es el Plan comunicación de riesgos y en concreto, el específico para situaciones de crisis y emergencia. Pues bien, esta Ley en su artículo 4.6.e.3, dice al respecto lo siguiente:

“De acuerdo con el principio de transparencia y sin perjuicio del respeto del derecho a la intimidad de las personas y a las materias protegidas por el secreto industrial y comercial siempre que no comprometan la protección de la salud pública: (...) 3. La Agencia comunicará por su propia iniciativa la información relevante para la población, especialmente en situaciones de crisis alimentaria. A tal efecto la Agencia elaborará un plan general de comunicación de riesgos y uno específico para situaciones de crisis y emergencia”. (Artículo 4.6.e.3).

Dicho plan es consecuencia de lo estipulado en el punto 9 de ese mismo artículo 4, relativo a los Comités de crisis y de emergencia:

“En situaciones de crisis y emergencia y de acuerdo con el procedimiento de actuación establecido con carácter general, la Agencia aprobará un

plan específico para cada crisis, realizará el seguimiento continuo de la misma y constituirá un Comité de crisis y emergencia específico en cada caso, dotándole de todos los medios para coordinar las actuaciones necesarias y el ejercicio rápido y eficaz de sus funciones”.

De esta forma, la gestión de las emergencias sanitarias quedaba regulada hasta en los aspectos relativos a la Comunicación/Información Pública.

Casi simultáneamente al nacimiento de la Agencia Española para la Seguridad Alimentaria, en 2002, la Unión Europea aprobó un Reglamento por el que se creaba la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijaban los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, en el marco de la UE³²². Con este nuevo estamento europeo se perseguía, en lo que toca al ámbito de la Información Pública, el propósito de que fuese “capaz de comunicar de manera autónoma los datos que entran dentro de su ámbito de competencia, con el fin de ofrecer una información objetiva, fiable y de fácil comprensión. Es necesario entablar con los Estados miembros y las demás partes interesadas la adecuada cooperación en el ámbito específico de las campañas de información al público, para tener en cuenta los parámetros regionales y las posibles correlaciones con la política sanitaria.” (Considerandos 54 y 55).

Dentro de las medidas de alerta rápida que preveía este reglamento, se excluía de forma explícita el sistema de “intercambio rápido de información en caso de emergencia radiológica, tal como se define en la Decisión del Consejo 87/600/Euratom” (Considerando 59), todo ello en concordancia con la normativa ya mencionada sobre las emergencias radiológicas.

Uno de los puntos principales de esta normativa europea, para la Información Pública en casos de emergencia alimentaria, es la definición de varios términos que en los textos legales habidos hasta la fecha suelen aparecer referidos de forma poco clara y que están íntimamente relacionados con la gestión de la comunicación pública; así, se define la “comunicación del riesgo” como:

“el intercambio interactivo, a lo largo de todo el proceso de análisis del riesgo, de información y opiniones en relación con los factores de peligro y los riesgos, los factores relacionados con el riesgo y las percepciones del riesgo, que se establece entre los responsables de la determinación y los responsables de la gestión del riesgo, los consumidores, las empresas alimentarias y de piensos, la comunidad científica y otras partes interesadas; en ese intercambio está incluida la explicación de los

³²² Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. (DO L 031, 1.2.2002, p.1)

resultados de la determinación del riesgo y la motivación de las decisiones relacionadas con la gestión del riesgo”. (Artículo 3.13).³²³

Otro punto de importancia que se trata en este Reglamento es el considerar la información al público como algo a tener presente en todo momento.

“..., las autoridades, dependiendo de la naturaleza, la gravedad y la envergadura del riesgo, adoptarán las medidas apropiadas para informar al público en general de la naturaleza del riesgo para la salud, indicando, en la medida de lo posible, el alimento o el pienso, o el tipo de alimento o de pienso, el riesgo que puede presentar y las medidas que se adopten o vayan a adoptarse para prevenir, reducir o eliminar ese riesgo.” (Artículo 10)

Dentro de los cometidos que se le asignan a la Autoridad de Seguridad Alimentaria, con respecto a la Información Pública, cabe destacar que “La Autoridad facilitará información independiente acerca de todos los temas comprendidos en estos ámbitos e informarán sobre riesgos.” (Artículo 22); y, en este orden de cosas, una de las funciones que se le fijan es la siguiente: “se asegurará de que el público y otras partes interesadas reciben una información rápida, fiable, objetiva y comprensible en los ámbitos comprendidos en su cometido; “(Artículo 23. j).

Para más abundamiento en las obligaciones informativas de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria el artículo 40 determina lo siguiente:

“Comunicaciones de la Autoridad

1. La Autoridad comunicará por iniciativa propia la información relativa a los ámbitos comprendidos en su cometido, sin perjuicio de la competencia

³²³ Entre las definiciones que figuran en el artículo tres cabe destacar las siguientes:

«Riesgo», la ponderación de la probabilidad de un efecto perjudicial para la salud y de la gravedad de ese efecto, como consecuencia de un factor de peligro.

«Análisis del riesgo», un proceso formado por tres elementos interrelacionados: determinación del riesgo, gestión del riesgo y comunicación del riesgo.

«Determinación del riesgo», un proceso con fundamento científico formado por cuatro etapas: identificación del factor de peligro, caracterización del factor de peligro, determinación de la exposición y caracterización del riesgo.

«Gestión del riesgo», el proceso, distinto del anterior, consistente en sopesar las alternativas políticas en consulta con las partes interesadas, teniendo en cuenta la determinación del riesgo y otros factores pertinentes, y, si es necesario, seleccionando las opciones apropiadas de prevención y control.

«Factor de peligro», todo agente biológico, químico o físico presente en un alimento o en un pienso, o toda condición biológica, química o física de un alimento o un pienso que pueda causar un efecto perjudicial para la salud.

de la Comisión para comunicar sus decisiones relativas a la gestión del riesgo.

2. La Autoridad velará por que el público en general y otras partes interesadas reciban prontamente una información objetiva, fiable y fácilmente accesibles, en particular en lo que respecta a los resultados de sus trabajos. Para cumplir este objetivo, la Autoridad elaborará y difundirá material informativo destinado al público en general.

3. La Autoridad colaborará estrechamente con la Comisión y los Estados miembros para fomentar la coherencia necesaria en el proceso de comunicación de riesgos. La Autoridad hará públicos todos los dictámenes que emita, según lo dispuesto en el artículo 38.

4. La Autoridad garantizará una cooperación apropiada con los organismos competentes de los Estados miembros y con otras partes interesadas, en relación con las campañas de información al público.”

Para concluir con este texto legal, se debe decir que en su Capítulo IV, al regular el “Sistema de alerta rápida, gestión de crisis y situaciones de emergencia”, se contempla un Plan general para la gestión de crisis³²⁴ así como la creación de una célula de crisis³²⁵ a la que le encomienda, entre otras, la función de “mantener informado al público sobre los riesgos presentes y las medidas adoptadas” (Artículo 57.3), es decir gestionar la denominada “comunicación de crisis alimentarias”.

³²⁴ “Plan general para la gestión de crisis

1. La Comisión redactará, en estrecha cooperación con la Autoridad y los Estados miembros, un plan general para la gestión de crisis en el ámbito de la seguridad de los alimentos y los piensos (en lo sucesivo, denominado el «plan general»).

2. El plan general especificará los tipos de situaciones que entrañen riesgos directos o indirectos para la salud humana derivados de alimentos y piensos y que probablemente no puedan prevenirse, eliminarse o reducirse a un grado aceptable mediante las medidas ya aplicadas, o que no puedan gestionarse adecuadamente mediante la simple aplicación de los artículos 53 y 54. El plan general también especificará los procedimientos prácticos necesarios para gestionar una crisis, en especial los principios de transparencia que hayan de aplicarse, y una estrategia de comunicación”. (Artículo 55).

³²⁵ “Célula de crisis

1. Sin perjuicio de su papel como garante de la aplicación de la legislación comunitaria, cuando la Comisión descubra una situación que entrañe un grave riesgo directo o indirecto para la salud humana que se derive de alimentos y piensos y que no pueda prevenirse, eliminarse o reducirse a un grado aceptable mediante las medidas ya aplicadas o no pueda gestionarse adecuadamente mediante la simple aplicación de los artículos 53 y 54, enviará inmediatamente la correspondiente notificación a los Estados miembros y a la Autoridad.

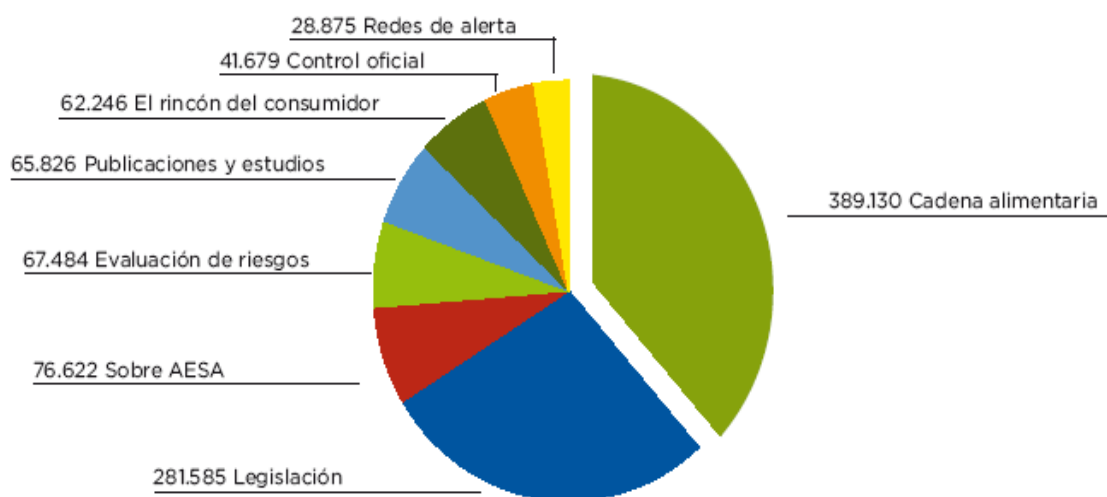
2. La Comisión creará de inmediato una célula de crisis en la que participará la Autoridad, la cual, si es necesario, proporcionará asistencia científica y técnica”. (Artículo 56.)

4.2.4. Información Pública y la Agencia Española de Seguridad Alimentaria

Para conocer la forma en que se ha gestionado y se gestiona la Información Pública que difunde la Agencia Española de Seguridad Alimentaria es conveniente seguir la evolución en las memorias anuales a que hace referencia el ya aludido artículo 2.2.t. de la Ley 11/2001³²⁶, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. La primera memoria que se publicó fue la correspondiente al año 2002, en ella se daba a conocer que la Oficina de Comunicación y el Gabinete de la Presidencia formaban un todo que dependía directamente de la Presidencia de la Agencia.

No sería hasta la memoria publicada en 2005 donde aparecería el término “comunicación”; en este año se dedicó un apartado específico al asunto, y con el lema “Más información”, se publicaban las actividades realizadas en el campo de la Comunicación, las publicaciones, lo que se denominaba comunicación externa y publicidad.

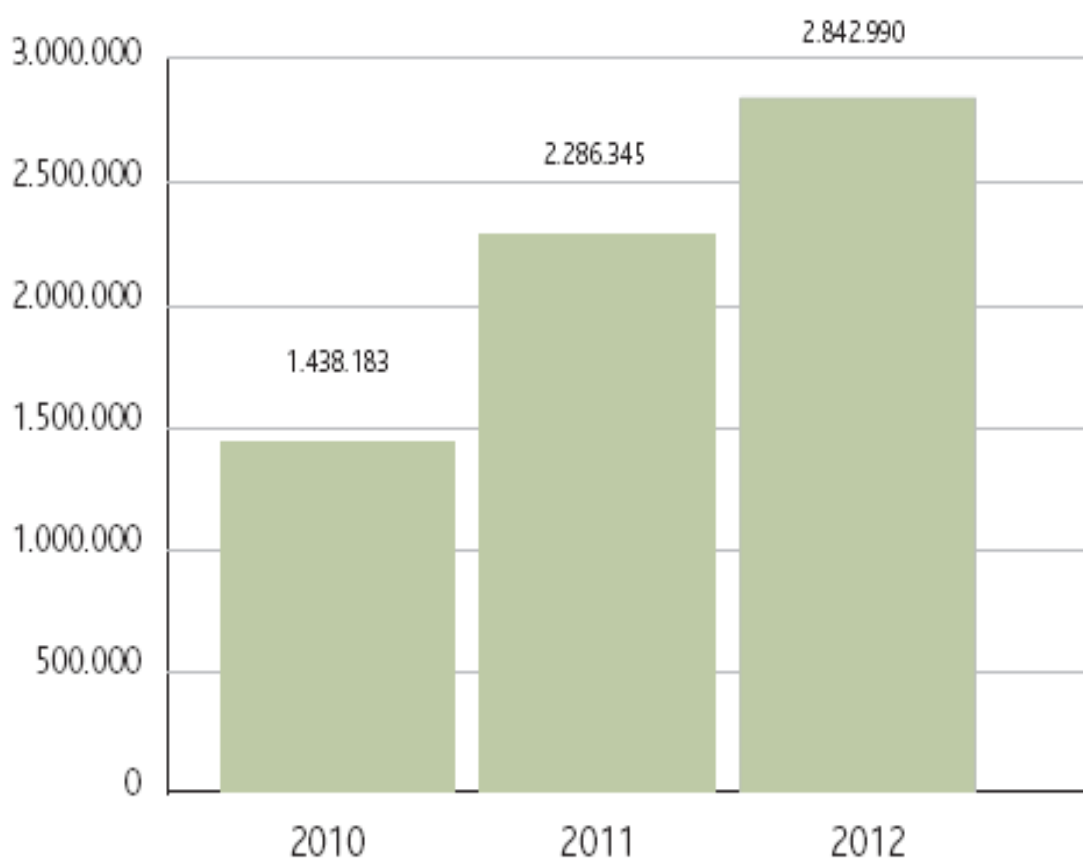
Visitas durante el año de la página web de la AESA



³²⁶ “Elaborar una memoria anual que refleje las actuaciones de control oficial en el conjunto del Estado y que analice la situación general de la seguridad alimentaria en España”.

La principal herramienta de difusión de la información es la página web, creada en 2004, los datos relativos a las visitas recibidas se han ido publicando anualmente. Estos datos y otros estadísticos se irían sumando sucesivamente al informe hasta conseguir ofrecer con claridad y transparencia los trabajos logros e iniciativas realizadas anualmente.

Evolución de las visitas de todos los portales de la AESAN



La página web ha ido evolucionando muy positivamente convirtiéndose en el principal instrumento de Información Pública con que cuenta en la actualidad, el siguiente cuadro lo pone de manifiesto.

En la Memoria de 2006 se publicaba la plantilla que componía el personal de la Agencia en la que figuraban dos especialistas en Ciencias de la Información. Las comparaciones porcentuales con respecto al resto de las titulaciones que la formaban, se elevaba al 1,16%, lo cual pone de manifiesto la relevancia que había adquirido la Comunicación/Información Pública; en el siguiente cuadro se demuestra.

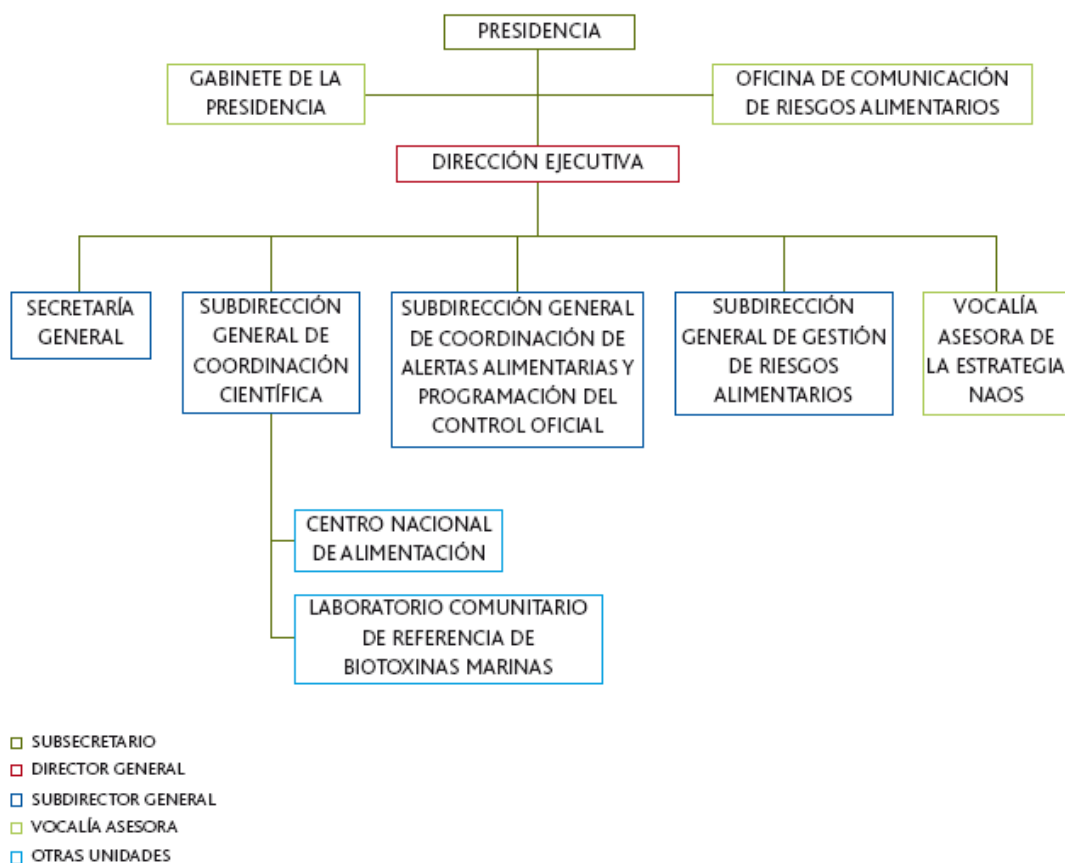
Plantilla de personal funcionario por titulación y edad

Funcionarios de carrera en servicio activo con nivel 14 a 30 con destino en la AESAN (Datos a 17/11/2006)																	
Titulación	20/29		30/39		40/49		50/59		60-64		65-69		Totales		% / Total		
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	
Farmacia	0	1	0	5	1	5	2	7	1	4	0	1	4	23	2,34%	13,45%	
Veterinaria	0	3	1	6	1	7	5	2	0	0	0	0	7	18	4,09%	10,53%	
Biología	0	0	1	0	0	1	1	8	0	1	1	1	3	11	1,75%	6,43%	
Derecho	0	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	0	3	1	1,75%	0,58%	
Ing. Téc. Química	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0,00%	0,58%	
Químicas	0	0	0	0	1	1	3	3	1	1	0	0	5	5	2,92%	2,92%	
Ing.Téc. Agrónomo	0	0	0	0	0	0	0	2	0	1	0	0	0	3	0,00%	1,75%	
Medicina y Ciru.	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0,58%	0,58%	
Ciencias Informa.	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0,58%	0,58%	
Informática	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0,58%	0,00%	
Sociología	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,00%	0,58%	
Tít. Grado Medio	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0,58%	0,00%	
Bach. Superior	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0,58%	0,00%	
Grad. Social	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0,58%	0,00%	
Nivel 22	0	0	0	0	0	2	1	4	1	0	0	0	2	6	1,17%	3,51%	
Nivel 20	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0,00%	0,58%	
Nivel 18	0	0	0	0	0	5	2	13	0	2	0	0	2	20	1,17%	11,70%	
Nivel 16	0	0	0	0	0	1	0	5	0	0	0	1	0	7	0,00%	4,09%	
Nivel 14	0	0	0	2	7	7	4	19	0	1	0	0	11	29	6,43%	16,96%	
Totales	0	4	3	14	11	31	24	66	4	10	1	3	43	128	25,15%	74,85%	
	4		17		42		90		14		4		171		100,00%		
	2,34%		9,94%		24,56%		52,63%		8,19%		2,34%		100,00%				

Como resultado de la promulgación de la Ley 44/2006, de 29 de diciembre, de mejora de la protección de los consumidores y usuarios, y la ampliación de los objetivos de la Agencia, entre los que destacaban la planificación, coordinación y desarrollo de estrategias y actuaciones que fomentasen la información, la

Oficina de Comunicación se desgajó del Gabinete de la Presidencia haciéndola depender directamente de la Presidencia, según se exponía en el informe de 2007 (página 9), el cual se refleja a continuación.

Para el desarrollo de sus funciones, el organigrama actual de la AESAN es el siguiente:



En la Unión Europea, año 2003, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA) creó el Advisory Forum Communications Working Group; con este foro consultivo de trabajo sobre comunicación se pretende unificar criterios en la Comunicación de Riesgos Alimentarios y en la difusión de mensajes sobre las materias en que EFSA tiene competencias. En este grupo de trabajo están representados todos los países que forman parte de la Unión, y se reúnen periódicamente. Los objetivos que se marcó en el año 2009 fueron, entre otros los siguientes:

“la cooperación y coordinación en la comunicación, intentando facilitar la adquisición de conocimiento. Mejorar el intercambio de información y experiencias a través de la *network* del AFCWG, compartiendo información y conocimientos sobre la percepción del público. Y por

supuesto evaluar actividades de comunicación y sus resultados con el fin de aprender de la experiencia”.³²⁷

Desde esta fecha, el grupo ha venido trabajando en una Guía o manual de buenas prácticas de comunicación para lograr poner a disposición de los gestores de la evaluación y comunicación de riesgos, en el sistema europeo de seguridad alimentaria, un instrumento que facilite la gestión de la comunicación pública en este tipo de situaciones. En junio de 2012 se finalizó la elaboración de la aludida guía de comunicación de riesgos publicándose como Directrices para la comunicación de riesgos en materia de seguridad alimentaria³²⁸.

Por último, la comunicación ha ido progresando hasta adquirir una notable relevancia como se puede observar en la evolución de la página web y en el apartado “Más información” del informe de 2012, el cual ha aumentado sus contenidos de forma considerable.

³²⁷ Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Memoria 2012. Página 63). Disponible en: <http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/pub/riskcommguideli-nes.htm>. (Consulta efectuada el 4 de agosto de 2013).

³²⁸ “Este grupo inició los trabajos tras la constatación de la escasa disponibilidad de bibliografía en el campo de las guías sobre la comunicación de riesgos relacionados con la de seguridad alimentaria así como de la necesidad de dar una mayor orientación práctica a los principios establecidos en la literatura científica sobre la materia. Este documento parte de una iniciativa conjunta con las autoridades nacionales de seguridad alimentaria. El objetivo de estas directrices es proporcionar un marco basado en buenas prácticas y en principios básicos aplicables a diferentes aspectos y en distintas situaciones que ayude a los profesionales de la comunicación ante la amplia variedad de escenarios que pueden presentarse en Europa en evaluación y comunicación de riesgos relacionados con alimentos. (...). Las presentes directrices no hacen recomendaciones dirigidas específicamente a los gestores o a los evaluadores de riesgos, sino que pretenden servir de ayuda a los comunicadores cuando éstos tengan que tomar decisiones de comunicación de riesgos con un fundamento científico. En su elaboración, se ha contado con la valiosa aportación de científicos expertos en la evaluación de riesgos, como reflejo de la necesidad de que los comunicadores, ya sean evaluadores o gestores, se mantengan en contacto y colaboren con sus homólogos científicos. Dadas las diferentes estructuras y orientaciones existentes en los 27 Estados miembros de la Unión Europea, no hay ningún enfoque uniforme que sea válido para todo tipo de situaciones. Así mismo hay diferencias entre los países en lo que respecta a la percepción del riesgo, atribuibles a diversos factores de orden cultural, histórico, económico y social. (...) Finalmente los comunicadores deben valorar el entorno social y político en el que transmiten sus mensajes. Todos estos factores están considerados en las presentes directrices, que tratan de facilitar la toma de decisiones en la adopción del enfoque comunicativo más apropiado. Las directrices se han publicado en soporte electrónico para facilitar su actualización periódica”. Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Memoria 2012. Página 63. Disponible en: <http://www.efsa.europa.eu/en/corporate/pub/riskcommguideli-nes.htm>. (Consulta efectuada el 4 de agosto de 2013).

4.2.5.-La información epidemiológica y la información sanitaria

Con el término denominado “información sanitaria” se engloban una serie de datos que pueden chocar con el derecho a la Información, el derecho a ser informados sobre asuntos epidemiológicos y la información asistencial que como usuario de la sanidad tienen todas las personas.

Aunque la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948, es el punto de referencia obligado para todos los textos constitucionales promulgados con posterioridad a esa fecha, en el ámbito sanitario, la Declaración sobre la promoción de los derechos de los pacientes en Europa, promovida el año 1994 por la Oficina Regional para Europa de la Organización Mundial de la Salud, es la referencia en estas cuestiones.

En base a estos documentos se aprobó el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los derechos humanos y la dignidad del ser humano respecto de las aplicaciones de la biología y la medicina (Convenio sobre los derechos del hombre y la biomedicina); fue suscrito por España en 1997, y entró en vigor el 1 de enero de 2000. Trata sobre los derechos de los pacientes, entre estos derechos, hace especial hincapié en el derecho a la información, el consentimiento informado y la intimidad de la información relativa a la salud de las personas. Aunque la Ley General de Sanidad, como se ha visto, supuso un notable avance, con posterioridad se entendió que el derecho a la información, como derecho del ciudadano cuando demanda la atención sanitaria, se manifiesta como una concepción inmersa en el derecho a la salud, en el que, junto al de cada individuo como destinatario de la información relativa a la salud, aparecen también otros elementos y bienes jurídicos referidos a la salud pública, que deben ser considerados de forma especial.

La Ley 41/2002, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, tiene por objetivo “la regulación de los derechos y obligaciones de los pacientes, usuarios³²⁹ y profesionales, así como de los centros y servicios sanitarios, públicos y privados, en materia de autonomía del paciente y de información y documentación clínica.” (Artículo 1)

Esta norma legal trata el derecho a la información sanitaria desde el punto de vista del derecho a la información asistencial y el del derecho a la información

³²⁹ “Usuario: la persona que utiliza los servicios sanitarios de educación y promoción de la salud, de prevención de enfermedades y de información sanitaria”. Artículo 3. Las definiciones legales. Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. [Jefatura del Estado. BOE núm. 274 de 15 de noviembre de 2002](#)

epidemiológica. A este último, el que más interesa en el presente trabajo, se le da el siguiente tratamiento:

“Los ciudadanos tienen derecho a conocer los problemas sanitarios de la colectividad cuando impliquen un riesgo para la salud pública o para su salud individual, y el derecho a que esta información se difunda en términos verdaderos, comprensibles y adecuados para la protección de la salud, de acuerdo con lo establecido por la Ley.” (Artículo 6).

En cuanto al derecho a la información asistencial, el artículo 4, entre otros detalles, recuerda que:

“Los pacientes tienen derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, salvando los supuestos exceptuados por la Ley. Además, toda persona tiene derecho a que se respete su voluntad de no ser informada. (...) La información clínica³³⁰ forma parte de todas las actuaciones asistenciales, será verdadera, se comunicará al paciente de forma comprensible y adecuada a sus necesidades (...). El médico responsable del paciente le garantiza el cumplimiento de su derecho a la información. Los profesionales que le atiendan durante el proceso asistencial o le apliquen una técnica o un procedimiento concreto también serán responsables de informarle.” (Artículo 4.).

Pero si en este texto legal, aunque de forma difusa, a la información sanitaria le da un carácter de Información Pública al entender que la ciudadanía tiene derecho, en su conjunto, a conocer los problemas sanitarios que pueden afectar a la colectividad, no ocurrirá lo mismo con el concepto que, de información sanitaria, se puede desprender de la Ley 16/2003, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud³³¹, ya que al tratar sobre el Sistema de información sanitaria, en su Capítulo V, se dice:

“El sistema de información sanitaria contendrá información sobre las prestaciones y la cartera de servicios en atención sanitaria pública y privada, e incorporará, como datos básicos, los relativos a población protegida, recursos humanos y materiales, actividad desarrollada, farmacia y productos sanitarios, financiación y resultados obtenidos, así

³³⁰ “Información clínica: todo dato, cualquiera que sea su forma, clase o tipo, que permite adquirir o ampliar conocimientos sobre el estado físico y la salud de una persona, o la forma de preservarla, cuidarla, mejorarla o recuperarla.” Artículo 3. Las definiciones legales. Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. [Jefatura del Estado. BOE núm. 274 de 15 de noviembre de 2002](#)

³³¹ Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. [Jefatura del Estado. BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2003.](#)

como las expectativas y opinión de los ciudadanos, todo ello desde un enfoque de atención integral a la salud, desagregando por sexo todos los datos susceptibles de ello.” (Artículo 53.2.)

Para mayor abundamiento, el objetivo general del sistema de información sanitaria del Sistema Nacional de Salud³³², los usuarios a que va dirigida³³³, y las misiones que se le encomiendan al Instituto de Información Sanitaria³³⁴,

³³² “El objetivo general del sistema de información sanitaria del Sistema Nacional de Salud será responder a las necesidades de los siguientes colectivos, con la finalidad que en cada caso se indica:

a - Autoridades sanitarias: la información favorecerá el desarrollo de políticas y la toma de decisiones, dándoles información actualizada y comparativa de la situación y evolución del Sistema Nacional de Salud.

b.- Profesionales: la información irá dirigida a mejorar sus conocimientos y aptitudes clínicas. Incluirá directorios, resultados de estudios, evaluaciones de medicamentos, productos sanitarios y tecnologías, análisis de buenas prácticas, guías clínicas, recomendaciones y recogida de sugerencias.

c.- Ciudadanos: contendrá información sobre sus derechos y deberes y los riesgos para la salud, facilitará la toma de decisiones sobre su estilo de vida, prácticas de autocuidado y utilización de los servicios sanitarios y ofrecerá la posibilidad de formular sugerencias de los aspectos mencionados.

d.- Organizaciones y asociaciones en el ámbito sanitario: contendrá información sobre las asociaciones de pacientes y familiares, de organizaciones no gubernamentales que actúen en el ámbito sanitario y de sociedades científicas, con la finalidad de promover la participación de la sociedad civil en el Sistema Nacional de Salud.” (Artículo 53. 1).

³³³ “El sistema de información sanitaria estará a disposición de sus usuarios, que serán las Administraciones públicas sanitarias, los gestores y profesionales de la sanidad y los ciudadanos, en los términos de acceso y difusión que se acuerden en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud”. (Artículo 53. 4).

³³⁴ “Instituto de información Sanitaria.

1. Se creará el Instituto de información Sanitaria, órgano dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo que desarrollará las actividades necesarias para el funcionamiento del sistema de información sanitaria establecido en el artículo 53.

Su creación se llevará a cabo de acuerdo con el procedimiento previsto en el artículo 67.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

2. El Instituto de información Sanitaria se encargará de recabar, elaborar y distribuir la información que responda a las necesidades del Sistema Nacional de Salud, con criterios de transparencia y objetividad de la información generada, de acuerdo con las directrices que para su utilización se establezcan por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

3. Será igualmente función del Instituto recabar datos procedentes de otras fuentes, tanto nacionales como internacionales, con el fin de complementar la información intrínseca al Sistema Nacional de Salud, posibilitar el establecimiento de correlaciones, así como facilitar la comparabilidad con otros ámbitos.

4. El Instituto velará por la integridad y seguridad de los datos confiados, garantizando su confidencialidad con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999.

5. El Instituto podrá reconocer como válidos para el Sistema Nacional de Salud registros de información sanitaria existentes en diferentes ámbitos profesionales y científicos.” (Artículo 58).

permiten afirmar con rotundidad que este tipo de información no tiene ningún tipo de relación con lo que comúnmente se entiende por Información Pública.

En cuanto a la conexión de este texto legal con el campo de la emergencia y las crisis, hay que decir que el artículo 65 trata sobre las actuaciones coordinadas en salud pública y en seguridad alimentaria. En él se determina que la declaración de actuaciones coordinadas en salud pública corresponderá al Ministerio de Sanidad y Consumo y se vuelve a recordar que la declaración de actuaciones coordinadas en materia de seguridad alimentaria corresponderá a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria.

De esta forma, en ninguna de las dos normas legales referidas, la Ley 41/2002 y Ley 16/2003, se dice nada respecto a la Información Pública en materia de seguridad alimentaria ni en asuntos de salud pública, en supuestos de crisis o emergencias.

4.2.6.- La Ley de seguridad alimentaria y nutrición

Como consecuencia de los cambios normativos y organizativos se fue asumido un nuevo concepto de la seguridad alimentaria tanto a nivel de la Unión Europea como a nivel nacional. La transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas y la gran demanda social sobre estas cuestiones hicieron plantearse a la Administración la necesidad de una Ley que ordenase y regulase los distintos aspectos que pudiesen incidir en la seguridad alimentaria y, en particular, la coordinación entre las distintas administraciones. De esta forma, con la Ley de seguridad alimentaria y nutrición, 17/2011³³⁵, según se decía en su Preámbulo, se establecían “las bases de lo que ha de constituir la comunicación de los riesgos a la población cuando éstos se detectan, teniendo en cuenta para ello distintos principios que aseguren la objetividad de sus contenidos, la transparencia de la información facilitada y su fácil comprensión.”

De los fines específicos propuestos en esta Ley, en lo que afecta a la comunicación/información, cabe destacar que los dos siguientes:

“b.- La fijación de las bases para la planificación, coordinación y desarrollo de las estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la nutrición y en especial la prevención de la obesidad.

d.- La regulación de los procedimientos para la evaluación, la gestión y comunicación de los riesgos alimentarios, así como la regulación de

³³⁵ Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. [Jefatura del Estado](#). [BOE núm. 160 de 6 de julio de 2011](#).

procedimientos de actuación en supuestos de crisis o de emergencias.”(Artículo 1.2.)

Para conseguir estos fines, la Ley proponía diversas actuaciones y actividades que en el campo de la comunicación/información consistían en “La planificación, coordinación y desarrollo de las estrategias y actuaciones que fomenten la información, educación y promoción de la salud en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición”. (Artículo 2.b.).

Una cuestión primordial a tener muy en cuenta al gestionar la Información Pública en situaciones de crisis alimentarias, es que, en este texto legal, se puso en práctica el principio de cautela aprobado por la Unión Europea³³⁶, consistente en la idea de que: “ante la aparición de riesgos emergentes³³⁷, cuando tras haber evaluado la información disponible, se observe la posibilidad de que haya efectos nocivos para la salud, pero siga existiendo incertidumbre científica, podrán adoptarse medidas provisionales de gestión del riesgo para asegurar la protección de la salud, todo ello en espera de una información científica adicional, que permita una evaluación del riesgo más exhaustiva.” (Artículo 7).

Con respecto a las medidas de emergencia, de prevención y seguridad de los alimentos y piensos se estipulaba que: “Cuando como consecuencia de los controles oficiales se ponga de manifiesto la posibilidad de que un alimento o pienso, constituya un riesgo grave para la salud de las personas o de los animales, la Administración General del Estado podrá adoptar, a iniciativa propia o a petición de las comunidades autónomas, las medidas que estime convenientes, notificando las mismas a la Comisión Europea. (...) De no existir datos científicos para la evaluación del riesgo, se aplicará el principio de cautela recogido en el artículo 7 de esta Ley.” (Artículo 20).

Con respecto a los instrumentos de seguridad alimentaria fijados en el Artículo 25, relativos al sistema nacional coordinado de alertas alimentarias, para el campo de la comunicación/información, entre otras cosas, se dice:

“6. El sistema nacional de intercambio rápido de información (...) mantendrá informado al público sobre aquellos productos que puedan

³³⁶ Reglamento (CE) Nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

³³⁷ “Riesgo emergente: es el riesgo resultante de una incrementada exposición o susceptibilidad frente a un factor desconocido hasta el momento, o bien el asociado a un incremento en la exposición frente a un peligro ya identificado”. Artículo 3.2.b. de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. [Jefatura del Estado](#). [BOE núm. 160 de 6 de julio de 2011](#).

suponer un riesgo, del riesgo en sí mismo y de las medidas adoptadas por las autoridades competentes, o que deban adoptar los consumidores, cuando sea aconsejable o necesaria la actuación de los consumidores, para minimizar los riesgos.

7. Asimismo, se dispondrá de un plan general para la gestión de crisis, considerado en el artículo 55.1. del Reglamento (CE) n.º 178/2002³³⁸, en el ámbito de la seguridad alimentaria y de piensos. Dicho plan especificará los procedimientos para llevar a cabo la gestión de una crisis.”

Con esta Ley, por primera vez, para responder a las crisis se utiliza el término “comunicación” como instrumento de Información Pública, e incluso lo aplica a los casos en que se pueda dar un determinado riesgo y fija una serie de principios sobre la comunicación de riesgos, como por ejemplo: que las autoridades deberán difundir la información necesaria, al público en general, ante la existencia de una situación de riesgo en materia de seguridad alimentaria; que adoptarán, cuando sea necesario, las medidas apropiadas para informar al ciudadano de las características del riesgo; o que el coste de las comunicaciones efectuadas a los operadores económicos serán sufragados por los responsables de la situación de riesgo³³⁹. Pese a todo, se detectan

³³⁸“La Comisión redactará, en estrecha cooperación con la Autoridad y los Estados miembros, un plan general para la gestión de crisis en el ámbito de la seguridad de los alimentos y los piensos (en lo sucesivo, denominado el «plan general»)”. *Artículo 55.1 del Reglamento (CE) Nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002*, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

³³⁹ “1. Las autoridades competentes de las Administraciones públicas comunicarán a las partes interesadas o al público en general, teniendo siempre muy presente los principios de independencia, transparencia, proporcionalidad y confidencialidad, la información necesaria ante la existencia de una situación de riesgo en materia de seguridad alimentaria. Para ello, se utilizarán los cauces adecuados, aplicando los procedimientos establecidos con anterioridad, consensuados entre dichas administraciones y los sectores implicados, adoptando siempre medidas de comunicación del riesgo sobre una sólida base científica, ponderando, de manera especial, la transparencia informativa y velando para evitar una innecesaria alarma de la población y causando el menor perjuicio posible al operador económico.

2. Las autoridades competentes adoptarán, cuando sea necesario, las medidas apropiadas para informar al ciudadano de las características del riesgo, con un mensaje objetivo, fiable, apropiado, entendible y accesible, que tenga presente la sensibilidad y preocupación de la ciudadanía, impidiendo la discriminación de cualquier colectivo de población que por razones culturales, lingüísticas, religiosas, sociales o, por cualquier discapacidad, tenga especial dificultad para el acceso efectivo a la información o a las medidas.

5. Las autoridades competentes, cuando consideren que existe una situación de riesgo en materia de seguridad alimentaria, que requiera de la comunicación inmediata de tal circunstancia, podrán realizar, informando a los operadores económicos afectados, la correspondiente advertencia a través de los medios de comunicación que estimen más

datos que ponen de relieve la poca habilidad, o la inoperancia, por parte de algunos sectores de la Administración Pública a la hora de utilizar adecuadamente la información como instrumento de prevención y difusión de datos ante la emergencia. Baste decir que lo que en la empresa privada se suele solucionar sin ningún tipo de cortapisa al ser capaz de adecuar la información que difunde a sus intereses comunicativos en cada momento, para la Administración significa un problema difícil de resolver pues en el artículo 26.3 se dice:

“Para la consecución de los objetivos señalados en los apartados anteriores, se fomentará la organización de encuentros y actividades divulgativas de ámbito nacional e internacional, con objeto de buscar herramientas de comunicación que posibiliten la generación de conocimiento en un campo en el que se considera imprescindible hacer entendible la gradación de la percepción del riesgo y la comprensión de la índole del mismo a la población...”

Lo cual, teniendo en cuenta que, por Ley, los medios de comunicación social en casos de emergencia están obligados a colaborar con la Administración, da a entender el desconocimiento de las técnicas de comunicación por parte de los responsables de la Administración del Ministerio de Sanidad; probablemente por no disponer, entre los cargos decisorios con responsabilidad en la gestión de la seguridad alimentaria, de personal con la suficiente cualificación en estos asuntos.

Se debe poner de relieve que, según esta Ley, la dirección de la gestión de la Comunicación/Información Pública es llevada a cabo por la Oficina de Comunicación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición pues, aunque en el artículo 29 se diga que “la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición será la responsable de impulsar, coordinar y aunar las actuaciones en materia de evaluación de riesgos alimentarios”, y que esta responsabilidad debe ser entendida en el marco de la evaluación y la cooperación científico-técnica, como ya se ha dicho, y volvemos a repetir: “La Agencia comunicará por su propia iniciativa la información relevante para la población, especialmente en situaciones de crisis alimentaria ...” (Artículo 4.6.e.3 de la Ley 11/2001). Todo ello atendiendo a que la correspondiente célula de crisis sería el responsable de mantener informado al público sobre los riesgos presentes y las medidas adoptadas³⁴⁰

efectivos, trasladando el coste de las comunicaciones efectuadas a los operadores económicos, responsables de la situación de riesgo creada, si se confirma dicho riesgo”. (Artículo 26. Principios de la comunicación de riesgos).

³⁴⁰ *Artículo 56.3. del Reglamento (CE) Nº 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la*

4.2.7.- Ley General de Salud Pública

Por estas mismas fechas, 2011, también se entendió que las amenazas a la salud pública en el ámbito internacional no podían detenerse o prevenirse mediante una sanidad de fronteras, o de contención. Para impulsar este nuevo enfoque en la gestión y la organización de la salud pública se promulgó la Ley 33/2011 General de Salud Pública³⁴¹.

Esta nueva situación social requería que el sistema de salud pública fuese coordinado en tres ámbitos de acción como son:

- “1 - el propio de los dispositivos de salud pública;
 - 2 - las acciones de prevención y promoción de la salud en los servicios sanitarios, y
 - 3 - las acciones y programas que, sin ser sanitarios, tienen efecto sobre la salud y que gestionados adecuadamente pueden alcanzar sus objetivos primarios asegurando al tiempo los mejores resultados en salud.”
- (Preámbulo de la Ley 33/2011)

En este sentido, ya desde el primer artículo, en el que se plasmaba el objeto de la Ley, se daba a entender que se deberían utilizar nuevas herramientas, entre otras la comunicación/información, y se define a la salud pública de la siguiente forma:

“La salud pública es el conjunto de actividades organizadas por las Administraciones Públicas, con la participación de la sociedad, para prevenir la enfermedad así como para proteger, promover y recuperar la salud de las personas, tanto en el ámbito individual como en el colectivo y mediante acciones sanitarias, sectoriales y transversales.”

Pero lo más destacable de esta Ley, es que por primera vez se entendía que era imprescindible la utilización de instrumentos, “que más allá de las acciones iniciadas desde el ámbito sanitario, aseguren que la salud se considera como uno de los resultados esperados de las diversas políticas e intervenciones en todos los niveles de gobierno”. (Preámbulo de la Ley 33/2011)

Uno de estos instrumentos era la Comunicación/Información Pública. Con esta Ley también se reconoce el derecho de los ciudadanos a la información en materia de salud pública, con las limitaciones previstas en la normativa vigente, en el capítulo I de este texto legal y se desarrollan los derechos de los

legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria.

³⁴¹ Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. [Jefatura del Estado](#). [BOE. núm. 240 de 5 de octubre de 2011](#).

ciudadanos en materia de salud pública, dando importancia a valores tales como la información. Y así en el artículo 4³⁴², se trata abiertamente del derecho a la información en materia de salud pública como uno de los derechos que tiene cualquier ciudadano a ser informado, con las limitaciones previstas en la normativa vigente, en materia de salud pública por las Administraciones competentes. Y obliga a la Administración, en el caso de que el riesgo sea inmediato, a proporcionar la información con carácter urgente. También obliga a que la información emitida sea desagregada³⁴³, en función del colectivo afectado, para su mejor comprensión.

El resultado de todo lo antes dicho es que, por fin, se impuso a las Administraciones Públicas sanitarias la obligación de llevar a cabo una política de Comunicación/Información Pública sobre riesgos para la salud de la población al decir en el artículo 10 que:

“Sin perjuicio de las competencias que corresponden a otras autoridades públicas, las Administraciones sanitarias informarán sobre la presencia de riesgos específicos para la salud de la población. Esta información incluirá una valoración de su impacto en la salud, de las medidas que adopten las Administraciones sanitarias al respecto y de las recomendaciones para la población.”

A partir de estos principios, la Ley establece una serie de obligaciones en materia de Información Pública para conseguir los objetivos fijados, y así, en el artículo 12.1., se precisa que: “La vigilancia en salud pública es el conjunto de

³⁴² “Los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones en que se agrupen o que los representen, tiene derecho a ser informados, con las limitaciones previstas en la normativa vigente, en materia de salud pública por las Administraciones competentes. Este derecho comprende en todo caso, los siguientes:

- a.- Recibir información sobre los derechos que les otorga esta Ley, así como sobre las vías para ejercitar tales derechos.
- b.- Recibir información sobre las actuaciones y prestaciones de salud pública, su contenido y la forma de acceder a las mismas.
- c.- Recibir información sobre los condicionantes de salud como factores que influyen en el nivel de salud de la población y, en particular, sobre los riesgos biológicos, químicos, físicos, medioambientales, climáticos o de otro carácter, relevantes para la salud de la población y sobre su impacto. Si el riesgo es inmediato la información se proporcionará con carácter urgente.
- d.- Toda la información se facilitará desagregada, para su comprensión en función del colectivo afectado, y estará disponible en las condiciones y formato que permita su plena accesibilidad a las personas con discapacidad de cualquier tipo.”

³⁴³ Este término “información desagregada” viene definido en el artículo 18 5, al tratar sobre la Comunicación en la salud pública cuando dice: “Las Administraciones públicas que desarrollen acciones en materia de comunicación en salud velarán por que la información esté adaptada social, cultural y lingüísticamente a aquellos sectores de la población destinatarios de la misma.”

actividades destinadas a recoger, analizar, interpretar y difundir información relacionada con el estado de la salud de la población y los factores que la condicionan, con el objeto de fundamentar las actuaciones de salud pública”. Y para evitar controversias en la coordinación y difusión de los mensajes que se dirijan a la población, en su artículo 14, fija las funciones y la casuística por la que la Administración Central, a través del Ministerio de Sanidad, ejerce competencias únicas en materia de vigilancia de la salud pública³⁴⁴.

Por último, consecuentemente con lo dicho hasta ahora, la Autoridad sanitaria dio a entender con esta Ley que debía considerarse a la Información Pública como una poderosa herramienta que había de utilizarse y tener siempre presente para promocionar la salud pública. En este sentido el artículo 18 puso de relieve la importancia que se le daba a este asunto al emplear adecuadamente el término Comunicación en salud pública y fijar sus principios de actuación³⁴⁵. Con este texto legal quedaba regulada la gestión de la Comunicación/Información Pública en el ámbito de la Salud Pública.

³⁴⁴ “Corresponden al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad las siguientes funciones en materia de vigilancia en salud pública:

- a.- La gestión de alertas de carácter supraautonómico que puedan trascender del territorio de una comunidad autónoma.
- b.- La gestión de alertas que procedan de la Unión Europea, la Organización Mundial de la Salud y demás organismos internacionales y, especialmente, de aquellas alertas contempladas en el Reglamento Sanitario Internacional (2005), en su caso, en coordinación con las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.
- g.- La coordinación y gestión de los intercambios de la información correspondiente a la vigilancia tanto en el ámbito nacional como en el ámbito de la Unión Europea, de la Organización Mundial de la Salud y demás organismos internacionales relacionados con la salud pública.
- h - La coordinación de los mensajes dirigidos a la población en el caso de que las Autoridades sanitarias emitieran comunicados o recomendaciones en contextos de alerta o crisis sanitarias o que afecten a riesgos inciertos que pudiesen afectar a más de una comunidad autónoma. A estos efectos las Autoridades sanitarias informarán al Ministerio.”

³⁴⁵ “Artículo 18.Comunicación en salud pública.

1. Las Administraciones sanitarias velarán por que la información sobre salud dirigida al público sea veraz y cumpla con las previsiones de esta Ley, especialmente cuando sea difundida a través de los medios de comunicación social.
2. El Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad pondrá a disposición de los medios de comunicación y otras organizaciones sociales los criterios de buenas prácticas a que se refiere el artículo 16.3, a fin de que alcancen su máxima difusión.
3. Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, realizarán un control de la publicidad comercial para que se ajuste a criterios de veracidad en lo que atañe a la salud, así como de recomendaciones públicas sobre la salud.(Quién y cómo se realiza esto?)¿hay algún órgano encargado, de centralizar y llevar a cabo estas acciones?
4. Las Administraciones públicas sanitarias contarán con la colaboración de los medios de comunicación para difundir recomendaciones sobre salud pública.

4.2.8. Resumen sobre el estado de la Comunicación Pública en situaciones de emergencia en el Ministerio de Sanidad

La gestión de las crisis en el ámbito de la salud pública se lleva a cabo desde tres grandes campos, el de la alimentación, el de la salud de la población y el radiológico o de las radiaciones ionizantes. En los dos primeros campos, las crisis, son gestionadas desde el Ministerio de Sanidad, el último se lleva a cabo desde el Ministerio del Interior.

Con la aparición del Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, presentado en diciembre de 1999 por la Comisión Europea, y la pretensión de promover mayores niveles de seguridad alimentaria bajo “la triple consideración de la evaluación, gestión y comunicación de riesgos”, se entendió que la Comunicación/Información Pública era la herramienta más adecuada para llegar a los ciudadanos en los casos en que hubiese que gestionar los riesgos por parte de la Administración

La gestión de comunicación de crisis es dirigida por la Oficina de Comunicación de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en el caso de las crisis alimenticias, y por el Órgano de de Comunicación de del Ministerio de Sanidad en el resto de los casos, excepto en las crisis derivadas de emergencias radiológicas y las que motiven la declaración del Estado de Alarma, que las gestiona el Ministerio del Interior. Tanto en un caso como en otro, se entiende que la Información Pública es un importante instrumento que contribuye a proteger la salud pública y a dar la respuesta adecuada ante cualquier tipo de emergencia sanitaria.

Finalmente, existen diversos tipos de información relacionados con lo que en el artículo 43 de la Constitución se denomina “derecho a la protección de la salud” como son: la información epidémica, la radiológica, la alimentaria, la sanitaria, la asistencial, la clínica y la de salud pública. En el ordenamiento legal aquí comentado se determina con precisión los límites de actuación de cada uno de los derechos constitucionales implicados en estos tipos de información que son: el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, a la libertad de expresión e información, derecho a la protección de la salud, todo ello en correlación con los artículos 18, 20, 43, 51, y 55 de la Constitución Española.

5. Las Administraciones públicas que desarrollen acciones en materia de comunicación en salud velarán por que la información esté adaptada social, cultural y lingüísticamente a aquellos sectores de la población destinatarios de la misma”.

4.3. El Ministerio de Defensa y la gestión de la Comunicación e Información Pública

4.3.1. Aproximación general

Para obtener una visión de conjunto que permita un ágil conocimiento de la gestión de la Información Pública en el ámbito del Ministerio de Defensa³⁴⁶ en situaciones de catástrofe, protección civil y emergencias hay que remontarse a la Norma Básica de Protección Civil. Esta norma constituye el marco referencial por el que el Ministerio de Defensa se integra a la Administración Pública para dar respuesta a las situaciones señaladas. A las Fuerzas Armadas, independientemente de la misión que el artículo 8 de la Constitución les confía consistente en: “garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, también se les encomienda la protección de a la población civil cuando se dan las situaciones aludidas. De esta forma la legislación para hacer frente a estas situaciones, al igual que para el resto de riesgos, de forma resumida determina lo siguiente:

“La presente Norma Básica, que constituye el marco fundamental para la integración de los Planes de protección civil en un conjunto operativo y susceptible de una rápida aplicación, determina el contenido de lo que debe ser planificado y establece los criterios generales a que debe acomodarse dicha planificación para conseguir la coordinación necesaria de las diferentes Administraciones Públicas, permitiendo, en su caso, la función directiva del Estado, todo ello para emergencias en las que esté presente el interés nacional. Son emergencias en las que está presente el interés nacional: a) Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio. (...) .A efectos de esta Norma Básica, se entiende por Plan de protección civil la previsión del marco orgánico-funcional y de los mecanismos que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, así como el esquema de coordinación entre las distintas Administraciones Públicas llamadas a intervenir. (...) Las Administraciones Públicas elaborarán y aprobarán con arreglo a sus competencias: Planes Territoriales y Planes Especiales (...). Los Planes Especiales se elaborarán para hacer frente a los riesgos específicos cuya naturaleza requiera una metodología técnico-científica adecuada para

³⁴⁶ Nótese que en el Ministerio de Defensa el término Comunicación/Información Pública, así como todo lo relacionado con el mundo de la comunicación social, se denomina “Información Pública”. Esto es debido a que, por lo común, el vocablo “comunicación” no es empleado ni en la OTAN, ni en la mayoría de los ejércitos europeos, utilizando simplemente el de “Información Pública”.

cada uno de ellos. (...) Serán objeto de Planes Especiales en aquellos ámbitos territoriales que lo requieran, al menos, los riesgos siguientes: Emergencias nucleares, situaciones bélicas, inundaciones, sismos, químicos, transportes de mercancías peligrosas, incendios forestales, volcánicos”³⁴⁷.

A fecha de hoy, se han elaborado planes especiales para todos los riesgos descritos, salvo para el riesgo derivado de situaciones bélicas. Nuestra pertenencia a la OTAN y la multilateralidad de los diversos tratados internacionales de los que forma parte España, impiden en la práctica difundir, sin las debidas reservas, un plan para proteger a la población civil en caso de “emergencia bélica”³⁴⁸; la confidencialidad que requiere la gestión de este tipo de situaciones, la escasa probabilidad de que sucedan, las repercusiones que se derivarían en la política internacional, así como en la opinión pública, no hacen aconsejable difundir la existencia de este tipo documentos referenciados en la Norma Básica de Protección Civil³⁴⁹; la reserva y confidencialidad en este

³⁴⁷ Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Ministerio del Interior. «BOE» núm. 105, de 1 de mayo de 1992, páginas 14868 a 14870.

³⁴⁸ “Artículo 28 Sistema de cooperación en materia de Protección Civil

En tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio, el Consejo de Defensa Nacional coordinará las actuaciones del sistema de cooperación en materia de Protección Civil. A estos efectos, la acción permanente de los poderes públicos tendrá en cuenta las directrices emanadas del Consejo*”. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado. BOE núm. 276 de 18 de Noviembre de 2005 páginas 37717 a 37723.

(*) Consejo de Defensa Nacional.

³⁴⁹ “Misiones y escenarios. En términos generales, las misiones de las Fuerzas Armadas deberán cumplirse en alguno de los siguientes escenarios: (...)

-. *Conflicto armado limitado*. España puede verse en la necesidad de defender sus intereses de seguridad interviniendo en un conflicto limitado junto con sus socios y aliados o, eventualmente, en el plano puramente nacional. Bajo esta premisa, y ante el compromiso que supone para nuestra defensa, el conflicto armado limitado será el supuesto que tenga mayor peso en un diseño realista de nuestras Fuerzas Armadas. La OTAN y la Unión Europea serían las grandes protagonistas en la región euroatlántica, dentro de la cual se incluye el entorno geoestratégico de máximo interés para España, es decir, Europa, el Mediterráneo Occidental y el Atlántico Oriental. La entidad y calidad de las fuerzas de las que España dispone para emplearlas en este tipo de conflicto son una permanente indicación de su resolución de defender los intereses nacionales y de contribuir al esfuerzo aliado.

-. *Conflicto armado generalizado*. La defensa de los miembros de la OTAN ante un ataque generalizado es el compromiso más exigente de la solidaridad aliada: proteger la paz y garantizar la integridad territorial, independencia política y seguridad de los Estados miembros. Aunque este escenario es poco probable que se presente, no puede descartarse de antemano, por lo que debe contemplarse la necesidad de que nuestras Fuerzas Armadas contribuyan al esfuerzo común. Por ello, teniendo en cuenta que una situación semejante se presentaría probablemente con un tiempo considerable de preaviso y no por sorpresa, existirán planes para la generación de fuerzas adicionales y para la obtención de recursos extraordinarios para la Defensa”. Libro Blanco de Defensa 2000. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000. Páginas 82 y 83.

asunto llega al extremo de que por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988, se creó el Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencia, acuerdo que no ha sido publicado³⁵⁰.

De esta forma, al no conocerse la existencia de un Plan de Emergencia, en principio, se debería entender que no se tiene prevista la forma y el tipo de información pública a difundir en estos casos; pero como se verá, la Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, en coordinación con otros organismos del Ministerio de Defensa, dispone de un conjunto de medios materiales y humanos, así como una normativa capaz de adecuarse a todo tipo de contingencias por ser, este organismo, el encargado de planificar la contribución española al planeamiento civil de emergencia en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa. Planeamiento que incluye la Información Pública³⁵¹.

Consecuentemente con esto, el estudio de la gestión de la información pública en el ámbito del Ministerio de defensa requiere un tratamiento distinto al que se ha hecho en este trabajo con el resto de los Ministerios relacionados con la emergencia.

³⁵⁰ Ministerio de Defensa, Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub5> (Consulta efectuada el 27 de junio de 2013).

³⁵¹ “Artículo 14. Secretaría General de Política de Defensa

1. La Secretaría General de Política de Defensa es el órgano directivo del Ministerio al que le corresponde, bajo la dirección del titular del Departamento, el desarrollo y ejecución de la política de defensa, las relaciones en este ámbito con otros departamentos ministeriales, en especial con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, las relaciones bilaterales con otros estados y con las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, bajo el principio de unidad de acción exterior del Estado, así como el desarrollo de la diplomacia de defensa y la contribución a la conducción de crisis y emergencias.

2. Corresponde, en particular, a la Secretaría General de Política de Defensa: (...) f) Dirigir la elaboración de los tratados, acuerdos y convenios internacionales que afecten a la defensa, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. g) Coordinar la contribución del Departamento a la acción del Estado para hacer frente a situaciones de crisis y emergencias. h) Planificar la contribución española al planeamiento civil de emergencia en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa.

3. De la Dirección General de Política de Defensa dependen los siguientes órganos directivos: (...) b) La Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, que desarrolla las funciones señaladas en el apartado 2, párrafos f), g), h) (...).

Disposición adicional segunda Redes y sistemas de información y telecomunicaciones (...) Previo acuerdo con la Subdirección General de Tecnologías de la información y Comunicaciones, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior podrá hacer uso, en situaciones de emergencia, de las redes dirigidas y gestionadas por la citada subdirección general”.

Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas BOE núm. 56 de 06 de Marzo de 2012, páginas 18859 a 18875.

4.3.2. Los diversos tipos de Información Pública en el Ministerio de Defensa

Las funciones que se le asignan al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas conforman un marco legal en el que la gestión de la Información Pública, dependiendo de la misión que se les encomiende, puede tener unas implicaciones distintas a las del resto de los Organismos Públicos. En base a estas circunstancias, principalmente, se pueden distinguir los siguientes tipos de Información/Comunicación Pública en el ámbito de la Defensa:

- La Información Pública en Operaciones.
- La Información Pública en Operaciones no bélicas, fuera de territorio nacional.
- La Información Pública de las Fuerzas Armadas en catástrofes y emergencias en territorio nacional.
- La Información/Comunicación Institucional del Ministerio de Defensa.

4.3.2.1. La Información Pública en Operaciones

Términos como libertad de expresión, información pública, comunicación social, seguridad, o conflictos armados, no han sido buenos compañeros de viaje a través de los tiempos. Tradicionalmente, los medios de comunicación social han recelado de la información emitida por las Fuerzas Armadas y estas, a su vez, de aquellos. Los ejércitos suelen emplear la Comunicación/Información Pública como un arma más en caso de conflicto, tanto para informar como para desinformar al enemigo, convirtiéndola en un multiplicador de fuera más. La opinión pública es el primer objetivo a alcanzar cuando se desencadena una amenaza o existe la posibilidad de que se pueda generar una crisis; de esta forma, la primera baja de combate que se produce en estos casos, sin tan siquiera haberse roto las hostilidades, es la verdad, y con ella la transparencia en la gestión de la información; el resultado es la pérdida de la libertad de expresión y de información.

Las fuerzas que intervienen en un conflicto bélico saben que solo podrán vencer a su enemigo si son respaldadas por la opinión pública de la sociedad a que representan. La Historia nos ha demostrado que en una guerra, el bando capaz de hacerla “impopular” entre la opinión pública de la sociedad que mantiene logísticamente al adversario, más pronto que tarde, la ganará, por muy superior que sea el contendiente no respaldado por su “gran público”. Esta afirmación se puede contrastar fácilmente con los hechos ocurridos en

conflictos como Vietnam, Somalia, o los que se están librando en Afganistán, entre otros³⁵².

De esta forma, en los conflictos bélicos, la Comunicación/Información Pública³⁵³ es combinada con acciones cívico-militares³⁵⁴ operaciones de guerra psicológica³⁵⁵, operaciones de inteligencia y contrainteligencia³⁵⁶, dando lugar,

³⁵² Ramonet escribía al respecto en febrero de 2002 lo siguiente: “está claro a tres semanas que empezó el conflicto, es que no sólo los americanos tienen dificultades militares en este momento sino que aparentemente han perdido la batalla mediática por el hecho de que desde que empezaron los bombardeos se han producido varios centenares de víctimas que todos los observadores estiman que son víctimas inocentes, han bombardeado escuelas, bombardeado hospitales, han bombardeado sedes de Naciones Unidas, etc., y hay víctimas inocentes ¿Qué uso han hecho los Talibanes de esas víctimas inocentes por ejemplo los niños heridos o muertos? Han hecho un uso mediático, hemos visto en las pantallas internacionales e imagínense lo que habrán visto en las pantallas árabes musulmanas, que es la opinión que hay que ganar, hemos visto las imágenes de estos niños en hospitales de Kabul, en hospitales del tercer mundo, con muy poca maquinaria tecnológica y poco equipamiento médico, niños muriéndose por culpa de los ataques norteamericanos y no se ha podido comparar esas imágenes con las imágenes de las víctimas de las Torres Gemelas porque los norteamericanos no han permitido que se vea”. Manejo de la información en el actual contexto de crisis mundial Ignacio Ramonet. Sala de Prensa 40. Febrero de 2002. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.saladeprensa.org/art309.htm> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).

³⁵³ “Información pública (IP.): 1. Es aquella que un mando emite o difunde con el propósito principal de mantener al público informado sobre las actividades desarrolladas por la Fuerza, ganando así su comprensión y apoyo. 2. Función institucional o de mando que tiene como objetivo realizar actividades con el propósito de mantener a la opinión pública informada a través de los medios de comunicación externos”. Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. Granada, 1 de octubre de 2003.

³⁵⁴ La cooperación cívico-militar se define como: “Medios con los que los mandos aliados establecen y mantienen relaciones formales con autoridades nacionales, poblaciones, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales en su zona de interés. Su objetivo es establecer y mantener la cooperación plena de la población e instituciones civiles dentro de la zona de responsabilidad del Comandante de la Fuerza Aliada Conjunta (COMAJF.)”. Allied Joint Publication Doctrine: AJP-1 (A). OTAN

³⁵⁵ “Operaciones psicológicas (PSYOPS.): Actividades psicológicas planeadas en paz y en guerra dirigidas a audiencias del enemigo, propias y neutrales para influir en las actitudes y comportamientos que afectan al logro de los objetivos políticos y militares. Incluyen actividades psicológicas estratégicas, actividades psicológicas de consolidación y actividades psicológicas del campo de batalla”. Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. Granada, 1 de octubre de 2003.

³⁵⁶ Inteligencia: 1. Conjunto de actividades encaminadas a satisfacer las necesidades del jefe en orden a completar el necesario conocimiento del enemigo, meteorología y características geográficas de la zona, para el planeamiento y conducción de las operaciones, así como para identificar y contribuir a neutralizar la amenaza a la seguridad propia. 2. El producto resultante de la elaboración de la información en lo concerniente a naciones extranjeras, fuerzas hostiles o potencialmente hostiles o elementos o áreas de operaciones reales o potenciales”.

con esta mezcla de asuntos, a un nuevo concepto que puede denominarse como “guerra mediática”, “guerra de información” o también “guerra informativa”³⁵⁷. Esta mezcla, cuyo nexo de unión es la Información Pública, en los ejércitos suele ser liderada por el jefe del área que gestiona la comunicación/información dando como resultado un tipo de operaciones cuyo objetivo es la persuasión de determinados públicos para conseguir el favor de la opinión pública, tanto en el Teatro de Operaciones como en las naciones que sostienen el litigio (amigas y enemigas)³⁵⁸. Frases como: “fondos de reptiles”, “el hombre que nunca existió”, “la guerra de las mentiras” “vender la guerra” o “palywood”, se asocian inmediatamente a operaciones de persuasión basadas en la utilización de los medios de comunicación social.

Pero ¿qué relevancia tienen todos estos conceptos en el trabajo que nos ocupa?, es decir, ¿se debe entender como Comunicación/Información Pública aquella que utilizan las fuerzas militares a la hora de conseguir sus objetivos durante los conflictos? La respuesta, como más adelante se verá, es indudablemente sí; en lugares como Vietnam, Haití, Ruanda o Somalia las fuerzas militares estadounidenses no se encontraron con unos enemigos que dispusiesen de grandes y sofisticados medios tecnológicos en el campo de la comunicación, enemigos que sí supieron utilizar y explotar, mediante los informadores y países afines, el arma más valiosa y menos costosa, la Opinión Pública Mundial, hasta conseguir “hacer impopulares” las guerras mencionadas

Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. Granada, 1 de octubre de 2003.

³⁵⁷ El Departamento de Defensa de los EE.UU. al tratar el término lo incluye dentro de la denominada “guerra de comando y control” (Command and Control Warfare - CW). Ante la escasez de textos oficiales, de carácter militar, donde se defina lo que se entiende por “Guerra mediática o Guerra de Información”, nos vemos obligados a entender que: “Guerra informativa, en un sentido amplio, es la utilización y difusión, por cualquier soporte, de todo tipo de información con la finalidad de alcanzar los objetivos de interés nacional que se determinen, con independencia de que intervengan de forma activa las Fuerzas Armadas, de la nación en cuestión, para conseguirlo”. Esto implica elevar el rango de la información pública en una crisis al nivel que pueda estar la diplomacia, la economía o el potencial de la maquinaria de guerra de un país; sin temor a equivocarnos, la información pública se ha convertido en un arma imprescindible para apoyar los campos anteriormente señalados (diplomacia, economía, Fuerzas Armadas) en la consecución de los objetivos que les imponga el país a que pertenecen. En resumen la guerra informativa es un modo concreto de hacer la guerra; en ella se trata de emplear la información pública para generar un desequilibrio enorme entre los contendientes llegando a conseguir lo ya preconizado por Sun Tzu, derrotar al enemigo antes que sus primeras fuerzas puedan ser desplegadas tratando de impedirle que nos llegue a causar una sola baja; al contrario de lo ocurrido en Vietnam donde se demostró lo inútil que resulta ganar todas las batallas frente al enemigo si perdemos la guerra de la información entre nuestra opinión pública y con ello el Apoyo Nacional.

³⁵⁸ Recuértese lo que anteriormente se ha dicho sobre las Operaciones de Percepción al tratar el punto 2.1.2. de este trabajo al tratar sobre la *Ley 2/1985, sobre Protección Civil* (nota 134).

y que, probablemente, se hubiesen ganado fácilmente, por la asimetría del conflicto, si se hubiese ganado la “guerra informativa”. Es muy importante destacar algo que debe quedar meridianamente claro en este asunto, en España esta rama de la Información Pública se puede utilizar únicamente en situaciones de conflicto bélico o como consecuencia de la declaración del estado de sitio, debiendo contar con la aprobación del Gobierno de la Nación³⁵⁹, en consonancia con lo dispuesto para el Consejo de Defensa Nacional³⁶⁰; de forma que, en el resto de situaciones, esta “rama” de la Información Pública no cuenta con el correspondiente amparo legal y por ello queda prohibida su utilización por parte de la Administración Pública y en particular por el Ministerio de Defensa y sus componentes.

En este contexto, el de las operaciones bélicas, es normal que para proteger a las fuerzas se utilice la Información Pública, dentro de las capacidades de combate³⁶¹, como uno de los multiplicadores de la fuerza. Sin entrar en temas

³⁵⁹ “Artículo 32. 1. Cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios, el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 116 de la Constitución, podrá proponer al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio. 2. La correspondiente declaración determinará el ámbito territorial, duración y condiciones del estado de sitio (...). Artículo 33. 1. En virtud de la declaración del estado de sitio, el Gobierno, que dirige la política militar y de la defensa, de acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, asumirá todas las facultades extraordinarias previstas en la misma y en la presente Ley. 2. A efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, el Gobierno designará la Autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio a que el estado de sitio se refiera.” Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. «BOE» núm. 134, de 5 de junio de 1981, páginas 12541 a 12543.

³⁶⁰ “Artículo 8 Consejo de Defensa Nacional: 1. El Consejo de Defensa Nacional es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa. A iniciativa del Presidente del Gobierno, podrá funcionar en pleno y como consejo ejecutivo. 2. El Consejo de Defensa Nacional en pleno informará al Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno.

Cuando el Rey asista a las reuniones del Consejo, lo presidirá. 3. Asistirá al Presidente del Gobierno en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa y, de forma general, en las demás funciones previstas en el artículo 6 de esta Ley. 4. Corresponde también al Consejo emitir informe sobre las grandes directrices de la política de defensa y ofrecer al Gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta (...).” Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado. BOE núm. 276 de 18 de Noviembre de 2005 páginas 37717 a 37723.

³⁶¹ “Capacidad de combate: 1. Es la aptitud que precisa una organización operativa para cumplir la misión encomendada. Sus componentes son la moral y la potencia de combate. 2. Aplicado a una Unidad propia o enemiga, se refiere al número de personal, cantidad de abastecimientos, armamento, equipo y vehículos y capacidad logística”. Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina,

escabrosos o punibles por la legislación de uno u otro país, como podría ser lo sucedido con la campaña de comunicación previa a la operación “Tormenta del desierto” en 1991 con motivo de la invasión de Kuwait³⁶², en las llamadas operaciones de paz una de las posibilidades que tienen las fuerzas militares, es gestionar la Información Pública como arma preventiva; en este sentido no suele ser extraño que las coaliciones internacionales inviten a los líderes políticos, a los líderes de opinión y a la prensa de los países en conflicto a presenciar maniobras en calidad de “observadores/informadores” para darles una idea de los medios disponibles y el potencial bélico con que se cuenta en la zona; con estas acciones preventivas de información, sin pretender llevar a cabo acciones psicológicas, se persigue “informar” del coste que tendría un enfrentamiento con las fuerzas de pacificación; la duda surge a la hora de calificar la información que se difunde en este tipo de acciones militares: ¿de disuasión? ¿de propaganda? ¿de persuasión? ¿de inteligencia?; en cualquier caso son acciones de Información Pública en operaciones³⁶³.

La gestión de la Información Pública en el Ministerio de Defensa, se ve limitada por diversos factores, entre otros la multinacionalidad de las tropas que componen las coaliciones militares; en la actualidad las operaciones militares y

Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. Granada, 1 de octubre de 2003.

³⁶² “Vender la Guerra” es un documento audiovisual emitido por TVE en el programa Documentos TV durante el mes de octubre de 1995. En él la empresa HILL & NOUTON detalla la metodología que se llevó a cabo durante los preparativos de la denominada “Tormenta del desierto” para conseguir que la Opinión Pública mundial, y en particular la estadounidense, se decantase a favor de una intervención militar contra Saddam Hussein. Para ello se puso en marcha una campaña de imagen que costó diez millones de dólares con la que se consiguió una resolución de la ONU aprobando la intervención armada. La campaña fue sufragada por una asociación denominada “Ciudadanos por un Kuwait Libre”. Disponible en: http://www.documaniatv.com/documental-vender-la-guerra-video_02f4fa159.html (Consulta efectuada el 10 de junio de 2013).

³⁶³ Las Fuerzas Armadas francesas, a este tipo de información la denominan comunicación en operaciones, y la definen de la siguiente forma: “La *communication opérationnelle* (COMOPS) regroupe l’ensemble des activités menées pour communiquer des informations publiques sur une opération militaire ou un exercice.

Partie intégrante du commandement, la communication opérationnelle (COMOPS) est une fonction opérationnelle spécifique”.

Lo que podría traducirse de la siguiente forma: “La comunicación en operaciones (COMOPS) aglutina el conjunto de actividades dirigidas a difundir la información pública relativa a una operación militar o una maniobra.

Parte integrante de la acción de mando, la comunicación en operaciones (COMOPS) es una función específica en operaciones”.

Doctrine interarmées de la communication opérationnelle. PIA-03-252.1. CICDE. NP. N° 297/DEF/CICDE/NP de 26 julio de 2007. Páginas 6 a 10. Ministère de la Defense. République Française. Disponible en: http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/DIA_3-10-2.pdf

en especial las denominadas “misiones de Petersberg”³⁶⁴, más conocidas como “operaciones de paz”³⁶⁵, implican la presencia militar de varias naciones,

³⁶⁴ “El Tratado de Amsterdam, firmado en octubre de 1997, afirmó la voluntad de la Unión Europea de hacerse presente en el ámbito internacional mediante la “realización de una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común”.

El mismo Tratado define a la Unión Europea Occidental como parte integrante del desarrollo de la Unión y como su brazo operativo para llevar a cabo tareas humanitarias y de evacuación, de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate en la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. Al conjunto de estos cometidos se les conoce como “misiones de Petersberg”, por haber sido en este distrito de la ciudad de Bonn donde se acordaron, el 19 de junio de 1992”. Libro Blanco de Defensa 2000. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000. Página 48.

³⁶⁵ Con la denominación de “operaciones de paz” se engloban una gran cantidad de operaciones en las que es necesario el uso de la fuerza, y por ello la utilización de la información pública como multiplicador de fuerza; alguna de estas denominaciones tienen una marcada finalidad política ya que realmente se pueden encuadrar en lo que hemos denominado simplemente “operaciones”. A continuación se exponen una serie de definiciones obtenidas de textos militares(*) con la finalidad de tener el punto de vista adecuado del empleo y gestión de la información pública por parte de las fuerzas armadas intervinientes.

— *Operación de Prevención de Conflictos*: Operación de apoyo a la paz constituida por el conjunto de medidas y actividades que van desde las iniciativas diplomáticas al despliegue preventivo de fuerzas, realizadas al amparo del Cap. VI de la Carta de la Naciones Unidas para tratar de prevenir y diluir tensiones que pueden devenir en conflictos.

— *Operación de Apoyo a la Paz*: Operaciones en principio de carácter no bélico, realizadas bajo los auspicios de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales competentes, de conformidad con el mandato aprobado por resolución de las mismas y que cuenta con el consentimiento de las partes implicadas. Se realizan bajo el mando y control de la organización internacional. Se consideran tres tipos de operaciones: de Prevención de Conflictos/de Mantenimiento de la Paz/de Consolidación de la Paz. Requieren el consentimiento de las partes en conflicto.

— *Operación de Consolidación de la Paz (PB.)*: Operación de apoyo a la paz, emprendida con posterioridad a un conflicto para identificar y apoyar aquellas estructuras que tiendan a reforzar y asegurar la paz, con el fin de evitar una reanudación del conflicto.

— *Operación de Imposición de la Paz*: Operación bélica, que requiere el uso de la fuerza para implantar la paz, y se realizan al amparo del Cap. VII de la Carta de las Naciones Unidas.

— *Operación de mantenimiento a la paz*: Operación de apoyo a la paz encaminada a la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados y en la que son empleados contingentes armados de fuerzas internacionales, pudiendo participar observadores militares, así como personal civil y policial. Es realizada con el consentimiento de las partes beligerantes para completar el proceso político de resolución de conflictos y restaurar y mantener la paz.

— *Operación de Evacuación de Personas (NEO.)*: Operación bélica, o “no bélica”, según el grado de colaboración o resistencia que presenta el gobierno del país en que se lleva a cabo, realizada para poner en condiciones seguras a ciudadanos españoles o de otra nacionalidad, residentes en un país afectado por una crisis interna o un conflicto armado.

(*) Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. Granada, 1 de octubre de 2003.

sobre todo si se participa bajo el mandato de la ONU o en el marco de la OTAN. Cada contingente nacional posee su propia doctrina, sus normas de actuación e “interpretación”, y sobre todo en las operaciones de paz se suele dar, el problema de la remisión de los informes dirigidos a sus propios jefes del Estado Mayor o ministros de Defensa por parte del jefe de cada contingente. Todo esto conlleva diversos puntos de vista y actitudes ante los medios de comunicación social. Por ejemplo, el ejército francés fue reacio en IFOR al empleo de la comunicación en las operaciones psicológicas³⁶⁶, en el ejército de

³⁶⁶ Aunque fuesen reacios a llevar a cabo las llamadas operaciones psicológicas, durante la guerra de Bosnia, contaban con un amplio equipo de información pública en el que se incluía una emisora de radio pública ubicada en Mostar. De cualquier forma, los franceses emplean la ya aludida «communication opérationnelle», con las siguientes finalidades y dirigiéndola a los siguientes públicos:

“La *communication opérationnelle* vise à garantir une perception de l’action de la force susceptible d’une part d’en assurer la compréhension et le soutien par l’opinion, et, d’autre part, de faciliter l’action militaire par la contribution à la création d’un environnement favorable. Elle répond aux finalités suivantes par ordre de priorité.

Faire adhérer les opinions publiques internationales et nationales.

Maîtriser l’environnement médiatique des forces armées en opération.

Soutenir le moral des forces engagées.

Affirmer le rôle de la France sur la scène internationale.

Accompagner l’action des forces armées sur le théâtre (...)

Les « publics-cibles » sont constitués par tous les acteurs concernés, de près ou de loin, par l’opération, ou intéressés par une information à caractère opérationnel.

Il est possible d’identifier les *publics-cibles* suivants :

- a. les décideurs civils et militaires, français ou alliés ;
- b. les forces françaises et leur environnement (familles, garnison) ;
- c. l’opinion publique française ;
- d. les organisations internationales (UE, OTAN, ONU, OSCE, etc.) ;
- e. les forces de la coalition et leurs opinions publiques en cas d’opération multinationale;
- f. les acteurs locaux (populations, autorités et organisations du théâtre d’opération) ;
- g. les décideurs et les opinions publiques des Etats neutres”.

Lo que podría traducirse de la siguiente forma: “La comunicación en operaciones persigue garantizar que cualquier acción militar sea susceptible de ser percibida por una parte de forma que se asegure la comprensión y el apoyo de la opinión pública, y, por otra, facilitar la maniobra militar contribuyendo a crear un ambiente favorable. Responde a las siguientes finalidades por orden de prioridad:

Conseguir la adhesión de las opiniones públicas internacionales y nacionales.

Controlar el entorno mediático de las fuerzas armadas e operaciones.

Mantener la moral de las tropas participantes.

Reafirmar el papel de Francia en la escena internacional.

Apoyar la maniobra de las tropas en el teatro de operaciones (...)

Los públicos-objetivo están formados por todos los participantes, que pueda ser afectados, por una información pública de índole operacional.

Los públicos-objetivo pueden ser los siguientes:

- a. los líderes civiles y militares, franceses o aliados;

EEUU muchas actividades de este tipo son llevadas a cabo por unidades de reservistas especializadas en asuntos civiles; en el ejército británico y español estas operaciones son realizadas por unidades convencionales. Las diferentes estructuras y composiciones de mando y control a nivel táctico y operativo, salvo en la operaciones conjuntas o de coalición, sobre el terreno suelen provocar distorsiones en todas las actividades relacionadas con los asuntos civiles y en especial con la Información Pública.

Así las cosas, la Información Pública en Operaciones se compone de un conjunto de actuaciones con las que se persigue atraer voluntades para conseguir el apoyo y la comprensión de la población civil afectada por la maniobra militar; en ellas se utiliza principalmente los medios de comunicación social. El tipo de información que se difunde se basa en la persuasión y con ella no se pretende dar a conocer datos sobre las operaciones sino ideas que favorezcan la intervención de las fuerzas militares en la zona donde se desarrollan. De esta forma la Información Pública es utilizada, dentro de las capacidades de combate, como uno de los multiplicadores de la fuerza.

4.3.2.2. La Información Pública en Operaciones no bélicas, fuera de territorio nacional

Con la calificación de Operaciones no bélicas se amparan un amplio abanico de misiones, tanto a título individual como formando parte de fuerzas de un coalición internacional, entre ellas las de colaboración en cierto tipo de operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos³⁶⁷.

-
- b. las tropas francesas y sus entornos (familiares, la población de la guarnición donde habitan, etc.);
 - c. la opinión pública francesa;
 - d. los organismos internacionales (UE, OTAN, ONU, OSCE, etc.);
 - e. las tropas de la coalición y las opiniones públicas en casos de operaciones multinacionales;
 - f. los líderes locales (población, autoridades y organizaciones del teatro de operaciones);
 - g. los líderes de opinión de los Estados neutrales.”

Doctrine interarmées de la communication opérationnelle. PIA-03-252.1. CICDE. NP. N° 297/DEF/CICDE/NP de 26 julio de 2007. Páginas 6 a 10. Ministère de la Defense. Republique Française. Disponible en: http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/DIA_3-10-2.pdf

³⁶⁷ “Operación no bélica: La que para el cumplimiento de la misión, o no es previsible el empleo de las armas o sólo se hará uso de la capacidad de combate de la fuerza de forma limitada”. Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa. Granada, 1 de octubre de 2003.

Aunque por regla general, en estos casos es de aplicación todo lo dicho sobre Información Pública en Operaciones, las de tipo no bélico se caracterizan, en lo referente a la Información Pública, por la utilización de la verdad y la transparencia en su gestión. Se busca la difusión, tanto en la zona de despliegue de las tropas como en el ámbito internacional, de las causas que provocaron crisis así como dar a conocer las acciones que pueden ayudar a mitigar los efectos de la catástrofe.

En estas situaciones es común emplear la fuerza militar como el único estamento capaz de darles respuesta efectiva y rápida a todas las necesidades que puedan surgir, pues suelen ir aparejadas de desórdenes sociales provocados por falta de servicios básicos esenciales o escasez de alimentos y agua. Como consecuencia de esto, la Información Pública se utiliza para cubrir las necesidades informativas siguientes:

- Dar conocimiento a la opinión pública internacional de lo que está ocurriendo y las medidas que se están llevando a cabo.
- Dar a conocer a la opinión pública nacional la labor que se está realizando por parte de España en la zona afectada.
- Dar a conocer al país/países afectados el tipo de ayuda internacional que se está recibiendo así como la que se pretende hacer llegar.
- Realizar campañas de difusión, a la población civil afectada por una emergencia, sobre las medidas de autoprotección, coordinación o, incluso, acciones que deben llevar a cabo las personas afectadas para dar respuesta a la situación, utilizando principalmente los medios de comunicación locales; en resumen, labores de protección civil a la población civil.

La gestión de la Información Pública en estos casos no suele tener restricciones de carácter militar para las fuerzas intervinientes. La libertad de expresión para los componentes de las fuerzas armadas, por lo común, se limita únicamente al previo conocimiento de la Autoridad que manda en el contingente, la cual normalmente delega en un Mando especializado en Comunicación Social denominado Oficial de Asuntos Públicos (PAO) o también Oficial de Información Pública (PIO), dependiendo de la organización internacional que lidera la misión. Estos oficiales son los encargados de que la labor informativa goce de la transparencia que obliga observar la legalidad vigente a los Órganos de la Administración; el responsable de que esto se cumpla es jefe del contingente. De todo ello se tratará con detalle más adelante.

4.3.2.3. La Información Pública de las Fuerzas Armadas en catástrofes y emergencias en territorio nacional

Tradicionalmente se ha venido demostrando que las Fuerzas Armadas reúnen un conjunto de características, de orden personal y material, que las convierte en un organismo adecuado para dar una respuesta rápida y eficaz ante situaciones de catástrofe o emergencia, dado que su funcionamiento y organización basados en los principios de unidad, disciplina y jerarquía permiten obtener los niveles de coordinación y seguridad de actuación requeridos en este campo³⁶⁸. Como ya se ha dicho, a lo largo de la Historia mediante el denominado auxilio de tropa se ha venido prestando un valioso servicio a la sociedad amortiguando los efectos de las catástrofes dando seguridad y confianza a la población civil; esto ha sido consecuencia de su capacidad para desplegar de forma ágil y coordinada, utilizando los medios apropiados, de manera adecuada, con rapidez, prontitud y orden³⁶⁹.

³⁶⁸ “Es natural que una organización como la militar, capaz de realizar misiones de gran envergadura, pueda participar eficazmente en situaciones de emergencia o catástrofe. Actuaciones de este tipo se llevan a cabo habitualmente tanto en el ámbito nacional como en el internacional, incluso en el contexto de operaciones de paz, para hacer frente a los problemas creados por desastres naturales”. Libro Blanco de Defensa 2000. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000. Páginas 84.

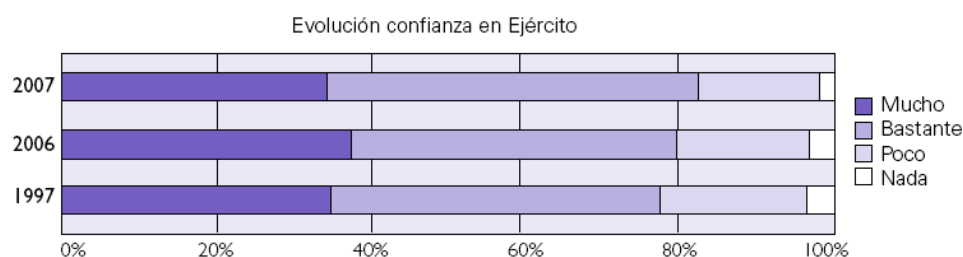
³⁶⁹ “La actuación del Ejército en caso de catástrofe ha ido ganando confianza durante los últimos años, lo que seguramente está vinculado al cambio de imagen experimentado por la institución en general a lo largo del período democrático. Sus avances en términos de confianza hay que situarlos principalmente en la disminución del porcentaje de los que desconfían de la institución. Así, se ha pasado de un grado de desconfianza del 23% en 1997, a un 19% en 2006 y un 15% en 2007”.

Tabla 2.11. Grado de confianza en la actuación del Ejército en caso de catástrofe (comparación porcentajes 1997-2006-2007)

	Mucho	Bastante	Poco	Nada	N.S.	N.C.	(N)
1997	30,7	42,4	17,1	6,0	3,8	0	(2467)
2006	34,2	44,2	13,7	5,4	2,1	0,4	(2472)
2007	31,6	50,4	11,7	3,1	2,6	0,6	(3468)

Fuente: CIS noviembre 1997, febrero 2006 y noviembre 2007

Gráfico 2.3. Grado de confianza en la actuación del Ejército en caso de catástrofe en estudios sucesivos.



Las misiones que se le encomiendan al Ministerio de Defensa en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas en el territorio nacional quedan marcadas nítidamente en la legislación, por ello no se entrará en profundidad sobre sus peculiaridades³⁷⁰. Con la creación de la Unidad Militar de Emergencias (UME) y su utilización en momentos de grave amenaza o crisis, la gestión de la Información Pública, por parte de esta unidad, se lleva a cabo con arreglo a lo que se determine en el correspondiente Plan de Emergencia, por ello todas los organismos intervinientes, incluida la Unidad Militar de Emergencias³⁷¹, así como el resto de las unidades militares

(RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Páginas 59 y 60)

370 “*Artículo 15 Misiones (...) 3. Las Fuerzas Armadas, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones públicas, deben preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente.*...”

Artículo 16 Tipos de operaciones

El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar diferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir en: (...) b) La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos. (...) e) La colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la legislación vigente. f) La participación con otros organismos nacionales e internacionales para preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos españoles en el extranjero, de conformidad con los criterios de coordinación y de asignación de responsabilidades que se establezcan”. TÍTULO III. Misiones de las Fuerzas Armadas y su control parlamentario. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado. BOE núm. 276 de 18 de Noviembre de 2005 páginas 37717 a 37723.

³⁷¹ - “Primero. 1. La Unidad Militar de Emergencias, en adelante UME, tiene como misión intervenir en cualquier lugar del territorio nacional para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos, junto con las Instituciones del Estado y las Administraciones Públicas, en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 5/2005, de, 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil y en el resto de la legislación vigente.(...)”

Tercero. 1. La intervención de la UME podrá ser ordenada cuando alguna de las siguientes situaciones de emergencia se produzca con carácter grave, independientemente de que se trate de una emergencia de interés nacional o no: a) Las que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud. b) Los incendios forestales. c) Las derivadas de riesgos tecnológicos, y entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico. d) Las que sean consecuencia de atentados terroristas o actos ilícitos y violentos, incluyendo aquéllos contra infraestructuras críticas, instalaciones peligrosas

implicadas, se subordinan a las normas que dicte el Director del Plan, o la Autoridad competente, normalmente coordinadas a través de su Gabinete de Comunicación. Las unidades militares actuantes disponen de un Órgano de Comunicación responsable de coordinar la labor informativa, al igual que se ha expresado en el punto anterior, con un Oficial de Información Pública (PIO) que depende directamente de la Autoridad militar que ejerce el mando en las tropas intervinientes.

La Información Pública a difundir en estos casos suele ser de dos tipos, la que ofrece datos y cuestiones de tipo técnico sobre la emergencia, a este tipo de información es a la que nos acabamos de referir, y la de carácter institucional que da a conocer los aspectos positivos que causa la intervención de las fuerzas militares; esta última es consecuencia de los mandatos que el Ministerio de Defensa tiene que cumplir dentro de su ámbito³⁷², de ella se tratará a continuación, pero anticiparemos que la gestión íntegra de este segundo tipo de información se lleva a cabo en el ámbito de Defensa sin atenerse a lo marcado por el Plan de Emergencia correspondiente y de forma autónoma.

o con agentes nucleares, biológicos, radiológicos o químicos. e) La contaminación del medio ambiente. f) Cualquier otra que decida el Presidente del Gobierno (...)"Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 178 de 26 de Julio de 2011, páginas 84139 a la 84144.

-. "La aprobación del [Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio](#), por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias, viene a ratificar la vinculación de la misión que tiene asignada la UME tanto con el concepto doctrinal de «Protección Civil» recogido en la [Ley 2/1985, de 21 de enero](#), sobre Protección Civil, como con la misión de las Fuerzas Armadas recogida en el [artículo 15.3 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre](#), de la Defensa Nacional, viniendo todo ello a reforzar la necesidad de promover la plena integración de la UME en el Sistema Nacional de Protección Civil, tal y como se recoge en la Directiva Nacional 01/2008, de 30 de diciembre". Orden DEF/896/2013, de 16 de mayo, por la que se modifica la estructura orgánica y el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias, que figura en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, y se modifica la Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias. Órgano Ministerio de Defensa. BOE núm. 124 de 24 de Mayo de 2013, páginas 39268 a 39272.

³⁷² "Cultura de Defensa. El Ministerio de Defensa promoverá el desarrollo de la cultura de defensa con la finalidad de que la sociedad española conozca, valore y se identifique con su historia y con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el que las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Asimismo, el resto de los poderes públicos contribuirán al logro de este fin". Artículo 31 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado. BOE núm. 276 de 18 de Noviembre de 2005 páginas 37717 a 37723.

4.3.2.4. La comunicación/información institucional del Ministerio de Defensa

El entonces Ministro de Defensa, Eduardo Serra Rexach, en el Libro Blanco de Defensa editado en el año 2000 situaba la imagen institucional de las Fuerzas Armadas de la siguiente forma:

“La sociedad española ha superado muchos de sus prejuicios y hoy puede discutir sobre el significado y la importancia de la Defensa y de las Fuerzas Armadas con interés, objetividad y desapasionamiento. (...) Los tópicos sobre unas Fuerzas Armadas obsoletas, politizadas, sin proyección internacional, han ido cayendo progresivamente en estos años, gracias a una evolución paralela de Fuerzas Armadas y sociedad.

La progresiva normalización de la Defensa, como una función más del Estado, beneficiosa para sus ciudadanos, requiere no sólo mayor transparencia, sino también profundizar en los aspectos básicos de la misma. Entiendo que en la Política de Defensa hay asuntos que, por su naturaleza, exigen mantener el más estricto secreto (como, por ejemplo, el análisis detallado de riesgos y amenazas) pero, en todo lo demás, tratarla con la mayor transparencia, dándole el protagonismo que corresponde a las instituciones públicas, solo redundará en una mayor solidez y respaldo social de las decisiones que se adopten. La Defensa debe dejar de ser un arcano para los ciudadanos y convertirse en un instrumento que por conocido goce del mayor apoyo social posible”³⁷³.

Con estos argumentos en el referido texto se planteaban unos objetivos y líneas básicas de actuación en la Política de Defensa. Entre los objetivos a alcanzar se fijaba, en materia de comunicación social, el de: “Conseguir que la sociedad española comprenda, apoye y participe con mayor intensidad en la tarea de mantener un dispositivo de defensa adaptado a nuestras necesidades, responsabilidades e intereses estratégicos españoles”. En cuanto a las directrices o líneas básicas de actuación, en relación con la sociedad española, destacaban las dos siguientes:

“- Fomentar en la opinión pública el interés por los temas de defensa, elevando, en lo posible, el nivel de información y aplicando siempre criterios de máxima transparencia.

-. Conseguir que la sociedad española se identifique con el esfuerzo en defensa que se está realizando, en el convencimiento de que se trabaja en la dirección correcta”.

³⁷³ Libro Blanco de Defensa 2000. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000. Páginas 15 y 16.

Esta necesidad de difundir y fomentar la conciencia de defensa nacional no solo fue sentida por el ministro Eduardo Serra, todos los gobiernos, independientemente de su tendencia política, han hecho énfasis en dar a conocer la labor de las Fuerzas Armadas, prueba de ello es que los españoles las tienen consideradas como una de las mejores instituciones. Como se verá, el órgano de comunicación del Ministerio de Defensa encargado de llevar a cabo la difusión de este tipo de Comunicación/Información Pública ha ido variando tanto de categoría administrativa como de denominación, y aunque con el anterior Gobierno el Organismo encargado de estos menesteres era la Dirección General de Comunicación de la Defensa, en la actualidad es la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa. Tanto en un caso como otro han perseguido la difusión de la comunicación/información adecuada para que la sociedad española llegue a conocer, comprender y valore el esfuerzo mediante el cual, las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales identificándose con ellas³⁷⁴. En este sentido, al órgano de comunicación de turno se le han dado, de forma sucesiva, las siguientes atribuciones:

“es el órgano directivo al que corresponde la preparación, planificación y desarrollo de la política informativa del departamento, así como las relaciones con la sociedad en su conjunto y con los medios de comunicación, incluidas las campañas correspondientes de divulgación y publicidad institucional. (...) En particular, le corresponden las siguientes funciones:

- a) Impulsar, dirigir y mantener las relaciones informativas y de publicidad institucional con los medios de comunicación social y la sociedad en su conjunto.
- b) Difundir la información de carácter general del departamento.
- c) Gestionar la página web del ministerio.
- d) Coordinar las oficinas de comunicación de los Cuarteles Generales, mandos y unidades de los ejércitos.

³⁷⁴ “En el caso español no hay que olvidar que un amplio sector de la opinión pública carece de un mínimo de conciencia de defensa nacional. Nuestras fuerzas armadas tardaron en desprenderse de una imagen estereotipada que la relacionaba con el franquismo. Su papel en la transición da lugar a un balance muy positivo pero, al menos hasta el fracasado golpe de estado del 13 de febrero de 1981 y el referéndum que confirmó nuestra integración en la OTAN en 1986 no desapareció el recelo”.

Pizarroso Quintero, Alejandro. Los servicios de comunicación pública en el Ministro de Defensa español, actualidad y panorama comparado. II Congreso de historia de la Defensa. Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”. Madrid 2008. Página 293.

e) La dirección funcional y editorial de la Revista Española de Defensa y de todas las publicaciones de carácter no específicamente técnico-administrativo pertenecientes al ministerio”³⁷⁵.

Este tipo de comunicación/información que estamos llamamos institucional, impregna y abarca todas la actividades en las que intervienen los componentes de las Fuerzas Armadas en los distintos escenarios descritos, sobre todo en “situación de paz”³⁷⁶. La información a la que nos referimos es de tipo transversal ya que debe ser desarrollada por todos y cada uno de los componentes de Ministerio de Defensa; consiste en una labor de difusión comunicacional continuada y persistente, consecuencia de la cual se suelen repetir resultados como los publicados por el [Barómetro de abril de 2013 del Centro de Investigaciones Sociológicas](#)³⁷⁷ en el que la Fuerzas Armadas son

³⁷⁵ Real Decreto 1126/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 166 de 10 de Julio de 2008, páginas 30259 a 30270.

³⁷⁶ “Situación de paz. Es la situación de estabilidad en la que el país desarrolla sus actividades normales. Las Fuerzas Armadas concentran su atención en su propia preparación y sirven como instrumento de la acción exterior del Estado. Las misiones más importantes que desempeñan son la disuasión y la prevención de conflictos mediante el cumplimiento de tareas de diplomacia de defensa. También son actividades características de las Fuerzas Armadas, en esta situación, el mantenimiento de una presencia efectiva en nuestros espacios de soberanía y su vigilancia habitual”. Libro Blanco de Defensa 2000. Ministerio de Defensa. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000. Página 82.

³⁷⁷ [Barómetro de abril del Centro de Investigaciones Sociológicas](#). Estudio nº 2.984. Barómetro de abril 2013. Pregunta 9: A continuación me gustaría que me dijese el grado de confianza que tiene Ud. en una serie de instituciones, utilizando una escala de 0 a 10 en la que 0 significa que no tiene Ud. “ninguna confianza” en ella y 10 que tiene “muchísima confianza”.

	Media	Desvi. Típica	(N)
La Monarquía	3.68	3.00	(2410)
El Gobierno	2.42	2.49	(2442)
El Parlamento	2.53	2.36	(2304)
El Gobierno de su comunidad autónoma	3.09	2.62	(2388)
El Parlamento de su comunidad autónoma	2.96	2.52	(2266)
El Tribunal Constitucional	3.51	2.59	(2089)
El Defensor del Pueblo	3.94	2.69	(2009)
Las Fuerzas Armadas	5.21	2.88	(2321)
La Policía	5.65	2.63	(2427)
La Guardia Civil	5.71	2.77	(2408)
Los partidos políticos	1.83	2.09	(2424)
Las organizaciones empresariales	2.87	2.43	(2223)
Los sindicatos	2.45	2.42	(2350)
Los medios de comunicación	4.79	2.38	(2401)
La Iglesia Católica	3.56	3.09	(2406)
El Consejo General del Poder Judicial	3.52	2.59	(2090)

Disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es2984mar_A.pdf (Consulta efectuada el 04 de junio de 2013)

una de las instituciones que ofrecen mayor grado de confianza a los ciudadanos.

Por las peculiaridades descritas y su finalidad, la gestión de este tipo de comunicación/información institucional depende del titular de la cartera de Defensa y no se suele atener a normas o directrices de las Autoridades de otros Ministerios con los que colaboran los componentes de las Fuerzas Armadas, como pueden ser las situaciones de calamidad o de emergencia.

4.3.3. Antecedentes, génesis y evolución de los órganos gestores de la Información Pública en el Ministerio de Defensa

Llegado a este punto, es obligatorio decir que España no ha sido ajena a ciertas particularidades en cuestiones de Información Pública en el ámbito de lo que hoy conocemos como Fuerzas Armadas. La Información Pública en el Ministerio de Defensa y la libertad de expresión para sus componentes ha seguido un tortuoso camino; desde el siglo XIX se han invocado términos como disciplina o seguridad en las operaciones; conceptos que han conformado unas restricciones en materia de Comunicación/Información Pública y que para entender su evolución es necesario remontarse, aunque sea de forma somera, a sus orígenes y las sucesivas etapas que han llevado al estado actual.

Los continuos pronunciamientos y las reiteradas asonadas protagonizadas principalmente por los militares levantiscos, utilizando como herramienta de difusión de sus actividades a la prensa del momento, motivaron el que la libertad de imprenta, como instrumento de la libertad de expresión, comenzase a verse limitada en el Ejército ya en 1875 con Decretos del siguiente tenor:

“4º. Se prohíbe toda discusión, alusión y noticia que pueda producir la discordia ó antagonismo entre los distintos Cuerpos del Ejército y Armada, y cuanto tienda á quebrantar ó poner en duda en lo más mínimo la obediencia absoluta y el respeto que todo militar, cualquiera que sea su graduación y clase, debe al Rey y á su Gobierno responsable.

5º. Se prohíbe toda noticia de Guerra que pueda favorecer las operaciones de los enemigos, ó descubrir las que hayan de ejecutar y no hubiesen ejecutado aún las tropas del Ejército”³⁷⁸.

Con este primer decreto ya se apuntaban los principios legales en que se movería la libertad de expresión en los ejércitos, la seguridad y la disciplina/obediencia. La situación política y el empleo de los medios de

³⁷⁸ Regularizando el ejercicio de la libertad de Imprenta cuyos artículos 4.º y 5.º interesan al Ejército de un modo directo. (Decreto del Ministerio Regencia 29 de Enero 1875, tomo 1º, pág. 53, C.L.55.)

comunicación social por parte de los mandos del Ejército en litigios y polémicas personales, promovieron reales órdenes como la de 4 *Marzo de 1875* cuyo texto era el siguiente:

“El Correo Militar ha publicado, en su número del 20 de Febrero una carta, fechada en el campamento de San Cristóbal, que refiere y comenta las últimas operaciones ejecutadas en el Norte; y el Teniente General Excmo. Sr. D. Domingo Moriones, á impulsos de una susceptibilidad tan legítima como honrosa, se ha dirigido al Ministerio de la Guerra en solicitud de que se le autorice á contestar al expresado periódico, ó no se permita la discusión de los hechos de armas que ha llevado á cabo nuestro valiente Ejército en los campos de Navarra. (...)”

Preciso es, por lo tanto, que V.S. exija, sin contemplación de ningún género, la rigurosa observancia de tan terminante disposición, y que no consienta en el territorio de su mando que los periódicos inserten ó reproduzcan noticias sobre las operaciones militares que han de ejecutarse, ni dediquen artículos y sueltos á discutir las ejecutadas, apreciando, según su criterio, los actos de los Generales, Jefes y Oficiales que en ellas han tomado parte. (...)”

Inspirándose V. S. en estas ideas, se identificará sin duda con la política del Gobierno; y exigiendo el rígido cumplimiento del Decreto vigente sobre imprenta, evitará que abusen sin querer ó maliciosamente de su benevolencia los periódicos, que por lo mismo que ejercen tan natural influjo sobre la opinión pública, no deben extraviarla con la narración de sucesos inexactos ó con apasionados comentarios que perjudiquen al rápido y decisivo triunfo de nuestras armas”³⁷⁹.

A estas normas le sucedieron otras varias como la de julio de 1875 por la que se insistía en que se evitasen las polémicas y se negaba la autorización que solicitaba el capitán general de Ejército, D. José Gutiérrez de la Concha “para contestar al folleto relativo a la guerra de Cuba publicado por el brigadier D. Francisco Acosta”³⁸⁰. O la promulgada en diciembre de 1878 por la que se reprimía abusos tales como:

“5º Publicar noticias de guerra que puedan favorecer las operaciones del enemigo, ó descubrir las que hayan de ejecutar las fuerzas del Ejército ó la Armada.

³⁷⁹ Real orden de 4 de Marzo de 1875, *tomo1º* pág147, CL 145.

³⁸⁰ Real orden circular 22 Julio CL del Ejército núm. 646. “Que el Gobierno no consentirá á los militares la infracción de las órdenes vigentes respecto á polémicas por medio de la prensa, sobre cuestiones del servicio”.

6º Publicar noticias falsas, de las que pueda resultar algún peligro para el orden público, ó daño á los intereses ó al crédito del Estado”³⁸¹.

Pero ni con estas ni otras medidas coercitivas posteriores³⁸² se lograría reprimir a los mandos militares la referida contumacia de recurrir a la prensa para denunciar o dar publicidad a asuntos del servicio; sería la contienda de 1936 y la instauración de la Dictadura la que pusiese fin a tales prácticas.

Con el advenimiento de la Democracia, se sintió la necesidad de reorganizar los distintos departamentos ministeriales que componían lo que hoy entendemos por Fuerzas Armadas. Por Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, se reestructuraban determinados órganos de la Administración Central del Estado, y se creaba el Ministerio de Defensa “como órgano de la Administración Central del Estado encargado de la ordenación y coordinación de la política general del Gobierno en cuanto se refiere a la Defensa Nacional, así como de la ejecución de la política militar correspondiente, integrando en el mismo todos los Organismos y unidades de los Ministerios del Ejército, Marina y Aire, excepto la Subsecretaría de Aviación Civil, y quedando suprimidos dichos Departamentos”³⁸³. A este recién creado Ministerio de Defensa, se le señalaban funciones y responsabilidades que rebasan el campo estrictamente militar para extenderse al más amplio de la Defensa Nacional, delimitando lo que constituye el campo de actuación militar, ejercido por la cadena de mando, para diferenciarlo del campo político-administrativo, con el que se auxilia al Ministro en todas sus funciones y en el que se incluyen las autoridades y organismos de apoyo que proporcionen los recursos que precisen los Ejércitos para cumplir su misión.

³⁸¹ Artículo 1. del Real decreto 31 diciembre de 1875, publicado en la <<Gaceta de Madrid>> de 1º de enero de 1876. Presidencia del Consejo de Ministros. CL del Ejército núm. 1140.

³⁸² - Real Orden de 28 Diciembre 1888, pág. 944, *C. L. del Ejército núm. 494*. Prohibiendo que los individuos pertenecientes al Ejército dirijan ni redacten periódicos.

- Real Decreto de 12 Agosto 1897, pág. 903, *C. L. del Ejército núm. 215*. Disponiendo que las prescripciones de la ley de 2 de Septiembre de 1896 sobre facultades gubernativas para supresión de periódicos y centros anarquistas, se apliquen desde la promulgación de este Decreto en todas las provincias del reino.

- Real Orden de 10 Septiembre 1897, *C. L. del Ejército núm. pág. 328, C. L. 246*. Recordando á todas las clases del Ejército la prohibición que les impone el Código de Justicia militar para publicar escritos contrarios á la disciplina ó al respeto debido á las autoridades y superiores jerárquicos.

- Real Orden Circular de 15 Abril 1908, pág. 100, *C. L. del Ejército núm. 59*. Recordando á todas las clases del Ejército el cumplimiento de las disposiciones que prohíben valerse de la prensa periódica para tratar de asuntos del servicio.

³⁸³ Punto uno del artículo dos del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado. Presidencia del Gobierno. B O Estado, núm. 159 de 5 de julio de 1977, páginas 15035 a 15037.

En este sentido, el 2 de noviembre de 1977³⁸⁴, para cubrir las necesidades de relación del Ministerio de Defensa con los medios de comunicación y posibilitar un mejor conocimiento y comprensión por parte de la sociedad en todo lo referente a las Fuerzas Armadas, se crea la Oficina de Información, Difusión y Relaciones Públicas de la Defensa (OIDREP). A esta oficina, junto con el Centro Superior de Información de la Defensa (CSID) y a la Guardia Civil, se les hacía depender directamente del Ministro; lo que da una idea de la relevancia que se le daba a la comunicación/información y a las relaciones públicas. Las funciones que se le asignaban a la recién creada OIDREP se determinaban en el artículo 22 del ya aludido Real Decreto 2723/1977 con el siguiente tenor:

“Uno. Se crea la Oficina de Información, Difusión y Relaciones Públicas de la Defensa, que tendrá como función principal el relacionarse con los medios de comunicación social a efectos informativos en los temas que no sean competencia de la cadena de mando militar, así como recopilar la información que recoja o reciba de tales medios, elaborar, en su caso, los boletines informativos correspondientes y producir la información que deba ser difundida.

Dos. Prestará atención especial al control y fomento de publicaciones de interés para la Defensa.

Tres. Será también el órgano encargado del protocolo y relaciones públicas del Ministerio de Defensa.

Cuatro. Su titular tendrá categoría de Oficial General o particular en situación de actividad y dependerá directamente del Ministro de Defensa.

Cinco. En los Estados Mayores se organizarán oficinas análogas de Información, Difusión y Relaciones Públicas cuyas competencias se orientarán, en su ámbito respectivo, fundamentalmente al aspecto técnico militar.”

Cinco años después, por Real Decreto 886, se crea el Centro de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa (CRISDE) con el objeto de intensificar la integración que permitiera un mejor conocimiento mutuo entre la sociedad y las Fuerzas Armadas dándole consideración de “órgano de investigación,

³⁸⁴ Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 265 de 5 de noviembre de 1977, páginas 24278 a 24281.

información, estudio y actuación intersocial de interés para la defensa nacional”³⁸⁵. Y, en el artículo dos, se le asignaban las siguientes funciones:

- “- Obtener y analizar la información general necesaria de carácter intersocial de interés para la defensa nacional.
- Proponer los planes de acción intersocial de la defensa y ejecutar las acciones de dicho carácter que se le encomienden.
- Evaluar las acciones intersociales y sus resultados.
- Asesorar técnicamente, en materias de su competencia, al Ministro de Defensa y a la Junta de Jefes de Estado Mayor.
- Establecer y mantener relación con los medios de comunicación social con fines informativos y, en su caso, con otras instituciones civiles.
- Transmitir información seleccionada a la Junta de Jefes de Estado Mayor.
- Coordinar a las Oficinas de Relaciones Públicas a las que se refiere el artículo sexto apartado dos de este Real Decreto.
- Todas aquellas que, relacionadas con las anteriores, le encomiende el Ministro de Defensa.”

Al Director del Centro de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa se le daba la categoría de Subdirector general y para desempeñar el cargo se elegiría a un Oficial General o particular, en situación de actividad, excepto en los casos en que el Ministro de Defensa considerase que debía ser desempeñado por persona civil, cosa que no tardaría en suceder.

Al igual que la OIDREP dependía funcionalmente del Ministro, pero a diferencia de la OIDREP, al Centro de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa se le encuadraba orgánicamente en la Subsecretaría de Defensa y se componía de dos unidades con nivel orgánico de Servicio: uno, de Sociología, y otro, de Información y Comunicación.

Por último, en este Real Decreto se decía que, en lo sucesivo, las Oficinas de Información, Difusión y Relaciones Públicas de los distintos Estados Mayores Cuarteles se denominarían Oficinas de Relaciones Públicas.

Cuestiones, todas ellas, que ponían de manifiesto el impulso que se quería dar a este tipo de organismos y la deriva que se pretendía dar al CRISDE

³⁸⁵ Artículo 1 del Real Decreto 686/1982, de 2 de abril, por el que se crea el Centro de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 83 de 7 de abril de 1982, páginas 9118 a 9119.

llevándolo hacia la ingeniería social mediante la puesta en marcha de campañas de comunicación e imagen que, con la denominación de “planes de acción intersocial”, pretendían ejecutar “acciones de dicho carácter” de interés para la defensa nacional; para ello se reforzó con unos servicios de Sociología que hasta la fecha no se habían contemplado en el desempeño de las funciones comunicativas. Con esta orgánica se devaluaba la función de información pública al no ser ya la función principal la de “relacionarse con los medios de comunicación social a efectos informativos...” tal y como se había venido realizando. Al frente de este Organismo se pondría a un Teniente Coronel siendo el Ministro de Defensa Alberto Oliart Saussol.

Nueve meses después, con la llegada del Partido Socialista al Gobierno, el 2 de diciembre de 1982, Narcís Serra i Serra, Ministro de Defensa, en los primeros días de su andadura, el 7 de diciembre, se crea la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales del Ministerio de Defensa (DRISDE) mediante el Decreto 3370/1982³⁸⁶; en él se determinaba que su Director sería el portavoz oficial del Departamento. Para este cargo, el mismo día 7 y por primera vez, se nombró a un civil, Luis Reverter Gelabert³⁸⁷. Aunque se volvería a atribuir a este organismo, como función principal, la gestión de la Comunicación/Información Pública del Ministerio, no se desechó la función de interaccionar con la sociedad mediante campañas de comunicación e imagen, pues en el Real Decreto 1409/1983, se le encomendaba, entre otras funciones, la de “Promover y participar en la ejecución de planes de acción intersocial, dirigidos a todos los ciudadanos, para desarrollar una clara conciencia de defensa nacional y permitir un mejor conocimiento de las Fuerzas Armadas.”³⁸⁸

Como resultado de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 1/1984 de 5 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, se promulgaron diversos Reales Decretos por los que sucesivamente se reestructuraba el Ministerio de Defensa. Los aspectos más importantes a destacar relacionados con la DRISDE son los siguientes:

- Se volvía a retomar en 1984 como función principal la que inicialmente se le había encomendado, la comunicación/información, “La Dirección

³⁸⁶ Decreto 3370/1982, de 7 de diciembre, por el que se crea la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales del Ministerio de Defensa. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 294 de 8 de diciembre de 1982, páginas 33826 a 33827.

³⁸⁷ Real Decreto 3429/1982, de 7 de diciembre, por el que se nombra Director general de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa a don Luis Reverter Gelabert. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 294 de 8 de diciembre de 1982, páginas 33834 a 33835.

³⁸⁸ Artículo 1º.1 del Real Decreto 1409/1983, de 27 de abril, por el que se estructura orgánica y funcionalmente la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. Presidencia del Gobierno. BOE, núm. 128 de 30 de mayo de 1983, páginas 15066 a 15066.

General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. tendrá a su cargo establecer y mantener las relaciones con los medios de comunicación social y las relaciones públicas, así como impulsar y coordinar las culturales del Departamento; organizar y, en su caso, supervisar, el protocolo de actos cuya realización competa al Ministerio y decidir sobre las cuestiones que puedan suscitarse en cuanto a la preparación, dirección y ejecución de dichos actos, y orientar, coordinar y, en su caso, editar las publicaciones de carácter no específicamente técnico o administrativo que correspondan al Departamento”³⁸⁹.

- Se creó la Subdirección General de Medios de Comunicación Social, a quien, dependiendo de la DRISDE, se le encomendaba la relación con ellos³⁹⁰.

- En 1987 se determinó que la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa fuese el Centro directivo al que correspondía la preparación, planeamiento y desarrollo de la política informativa y cultural, el protocolo y las relaciones públicas del Departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. A estos efectos, dependerán funcionalmente de esta Dirección General los órganos competentes en las citadas materias de los tres Ejércitos y Organismos autónomos. Para cumplimentar las funciones y cometidos que se le asignaba, la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa estaba formada por la Subdirección General de Medios de Comunicación Social y la Subdirección General de Acción y Difusión Cultural³⁹¹.

- Resultado de la continua evolución del órgano central de comunicación del Ministerio de Defensa se determinó que ”los órganos de los Cuarteles Generales que desarrollen cometidos en materia cultural y de protocolo dependerán funcionalmente de la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. Corresponderá a la citada Dirección General la dirección de las actuaciones en materia de

³⁸⁹ Artículo 13.1 del Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa. Presidencia del Gobierno. BOE, núm. 27 de 1 de febrero de 1984, páginas 2618 a 2622.

³⁹⁰ Artículo 13.5 del Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa. Presidencia del Gobierno. BOE, núm. 27 de 1 de febrero de 1984, páginas 2618 a 2622.

³⁹¹ Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, por el que se determina la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Ministerio para las Administraciones Públicas. BOE, núm. 2 de 2 de enero de 1987, páginas 75 a 80.

comunicación social”³⁹². De esta forma se articulaba de forma explícita la dependencia funcional del Sistema de Comunicación en el Ministerio de Defensa y se agilizaba la gestión de la comunicación al evitar la rigidez a que estaban sometidos los diversos órganos de comunicación como consecuencia de tener que respetar la tradicional cadena de mando.

- Con la llegada del Partido Popular al Gobierno en mayo de 1996³⁹³, se volverían a reestructurar los distintos departamentos ministeriales suprimiendo diversas “Secretarías de Estado, Secretarías Generales o Direcciones Generales que resultaban innecesarias o que, por la naturaleza de sus funciones, eran susceptibles de integrarse en estructuras orgánicas de mayor entidad. De esta suerte, los órganos superiores y centros directivos resultantes asumen, dentro de un amplio sector de la actividad administrativa, un conjunto de funciones homogéneas o de carácter afín. (...) Asimismo, el Gobierno, aunque no aborda en el presente Real Decreto la reforma de los Organismos autónomos, anuncia su intención de reestructurarlos, siguiendo idénticos criterios de racionalidad, eficacia y disminución en el gasto público.” De esta forma se suprimía la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa, así como la Subdirección General de Comunicación Social, transformándola en una “Oficina de Relaciones Informativas y Sociales con nivel orgánico de Subdirección General”, haciéndola depender del Gabinete Técnico del Ministro de Defensa³⁹⁴; tres meses después se estimó conveniente que dependiese directamente del Ministro de Defensa lo que se regló por Real Decreto 1883/1996³⁹⁵.

³⁹² Disposición adicional segunda del Real Decreto 1207/1989, de 6 de octubre, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos. Ministerio de Defensa, BOE, núm. 244 de 11 de octubre de 1989, páginas 31982 a 31984.

³⁹³ *Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales.* Presidencia del Gobierno. BOE núm. 110 de 6 de mayo de 1996, páginas 15707 y 15708.

³⁹⁴ Preámbulo y Artículo 3.2. del Real Decreto 839/1996, de 10 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica de los Ministerios de Asuntos Exteriores, de Justicia, de Defensa, de Fomento, de Educación y Cultura, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Industria y Energía, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Administraciones Públicas, de Sanidad y Consumo, y de Medio Ambiente. Ministerio para las Administraciones Públicas. BOE de 11 de Mayo de 1996, páginas 16559 a 16564.

³⁹⁵ “Artículo 2, Ministro de Defensa. (...) 3. Para la preparación, planeamiento y desarrollo de la política informativa y cultural, el protocolo y las relaciones públicas del Departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución, el Ministro de Defensa contara, bajo su directa dependencia, con las siguientes unidades con nivel orgánico de subdirección general: a) Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa, que desarrolla las funciones de impulsar, dirigir y mantener las relaciones con los medios de comunicación, difundir la información de carácter general en el ámbito del Departamento y organizar los actos competencia del mismo, así como coordinar aquellas otras actividades en las que intervenga el Ministro de Defensa.” Artículo 2.3.a. del Real Decreto 1883/1996, de 2 de Agosto, de

Este Real Decreto iría sufriendo diversas modificaciones hasta llegarse a suprimir la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales³⁹⁶ sustituyéndola por la Subdirección de Relaciones Sociales y Comunicación de la Defensa, encuadrada en la Dirección General de Relaciones Institucionales, que a su vez dependía orgánicamente de la Secretaría General de Política de Defensa. De esta manera, el órgano de comunicación pública pasaría a ocupar en el organigrama del Ministerio de Defensa un plano más subordinado y de menor relevancia si se tiene en cuenta que en otros períodos se le hizo depender directamente del Ministro de Defensa.

- Concluidas las elecciones de marzo de 2004, el Partido Socialista Obrero Español formaría Gobierno el 16 de abril reestructurando nuevamente el Ministerio de Defensa, mediante el Real Decreto 1551/2004³⁹⁷, y aunque en esta reorganización se mantenía en lo esencial la organización y competencias de los órganos superiores y directivos del departamento, se creó, dependiendo directamente del Ministro, la Dirección General de Comunicación de la Defensa, órgano directivo que asumiría las competencias sobre relaciones sociales y comunicación de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa³⁹⁸. En el artículo 17.2., del referido texto legal, se le asignaban con el siguiente tenor:

“a) Impulsar, dirigir y mantener las relaciones informativas y de publicidad institucional con los medios de comunicación social y la sociedad en su conjunto.

estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 189 de 6 de agosto de 1996, páginas 24204 a 24215.

³⁹⁶ - Real Decreto 76/2000, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. [BOE. núm. 19, de 22 de Enero de 2000](#), páginas 2991 a 2995.

- Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado por el Real Decreto 76/2000, de 21 de enero. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 24 de 27 de Enero de 2001. páginas 3495 a 3499.

³⁹⁷ Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 154 de 26 de Junio de 2004, páginas 23480 a 23490.

³⁹⁸ “Artículo 17. Dirección General de Comunicación de la Defensa

1. La Dirección General de Comunicación de la Defensa, dependiente directamente del Ministro de Defensa, es el órgano directivo al que corresponde la preparación, planificación y desarrollo de la política informativa del departamento, así como las relaciones con la sociedad en su conjunto y con los medios de comunicación, incluidas las campañas correspondientes de divulgación y publicidad institucional”. Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 154 de 26 de Junio de 2004, páginas 23480 a 23490.

- b) Difundir la información de carácter general del departamento.
- c) Gestionar la página web del ministerio.
- d) Coordinar las oficinas de comunicación de los Cuarteles Generales, mandos y unidades de los ejércitos.
- e) La dirección funcional y editorial de la Revista Española de Defensa y de todas las publicaciones de carácter no específicamente técnico-administrativo pertenecientes al ministerio”.

Como se puede apreciar, las funciones a desempeñar tenían un marcado carácter de Comunicación/Información Pública, desechando las de carácter “intersocial”³⁹⁹ que Gobiernos anteriores le había encomendado a

³⁹⁹ No obstante, para cubrir las necesidades derivadas de este tipo de actuaciones encaminadas a ejercer acciones de persuasión social, serían desempeñados, a partir de 2010, por la Dirección General de Relaciones Institucionales, Organismo que hasta esta fechas era el órgano directivo al que correspondía la planificación y desarrollo de la política cultural del departamento y las relaciones institucionales de la defensa, desempeñando las funciones de:

- a) Impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de defensa nacional.
- b) Coordinar, impulsar y difundir la acción cultural del departamento.
- c) Gestionar la protección, conservación y divulgación del patrimonio histórico militar, mueble y documental.
- d) Programar la política de museos militares.
- e) Catalogar los castillos y establecimientos militares de carácter histórico-artístico y programar sus utilidades.
- f) Catalogar los archivos militares y programar su funcionamiento”*.

Organismo que a partir del 15 de octubre de 2010 por Real Decreto 1287, pasaría a ser el órgano encargado de que:

“la sociedad española conozca, valore y se identifique con el esfuerzo solidario y efectivo mediante el cual, las Fuerzas Armadas salvaguardan los intereses nacionales. Una política de defensa comprometida con la paz y la seguridad debe tratar no solamente los aspectos defensivos militares, sino también y muy especialmente los de naturaleza política, diplomática, económica y, particularmente, los socioculturales, que están en la génesis de la prevención y resolución de conflictos,

Los objetivos marcados para llevar a cabo esta tarea abarcan tanto la difusión y el fomento de la cultura de la Defensa entre todos los ciudadanos como la planificación y desarrollo de las relaciones institucionales, constituyendo una herramienta fundamental para ello, las publicaciones de Defensa.

El carácter heterogéneo de las competencias atribuidas a la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa y su relación directa con operadores públicos y privados de todos los ámbitos de la cultura, determina la conveniencia de que su titular pueda no reunir obligatoriamente la condición de funcionario. (...) La Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, dependiente directamente del Ministro de Defensa, es el órgano directivo al que le corresponde la planificación y desarrollo de la política cultural del Departamento, las publicaciones y las relaciones institucionales de la defensa. (...) En particular, le corresponden las siguientes funciones: a) Impulsar y coordinar la política de promoción, difusión y fomento de la conciencia de defensa

este Organismo de comunicación del Ministerio de Defensa. Para llevar a cabo estas misiones se crean dos nuevos órganos: una Oficina de Comunicación Social y otra Oficina de Publicidad Institucional, (Artículo 17.4.). Todo esto se transformó en un gran impulso a la función comunicacional por el que se le daba, nuevamente, una gran relevancia que permanecería hasta 2011, a pesar de las reestructuraciones que se hicieron durante este período⁴⁰⁰.

En 2011, como consecuencia de haber ganado las elecciones de noviembre el Partido Popular, se volvería a reestructurar el Departamento, durante los primeros meses de la legislatura se hizo tres veces⁴⁰¹. El resultado de ello fue la supresión de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa, (Artículo 3.3.del Real Decreto 1887/2011); a la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa se le hizo depender del Gabinete del Ministro de Defensa, y se le rebajó el nivel orgánico que tenía, Dirección General de Comunicación, al de subdirección general, y se le encargaba el actuar como portavoz oficial del Departamento, “dirigir y mantener las relaciones informativas y de publicidad institucional, así como coordinar las oficinas de comunicación de los cuarteles generales, mandos y unidades de las

nacional, b) Coordinar, impulsar y difundir la acción cultural del Departamento. (...) 3. Dependen de la Dirección General de Relaciones Institucionales de la Defensa los siguientes órganos directivos: El Instituto Español de Estudios Estratégicos, con nivel orgánico de subdirección general, que desarrolla las funciones señaladas en el apartado 2.a) y b). A tal fin, potenciará las actuaciones conjuntas con los Ministerios de Educación y de Cultura, las universidades e instituciones educativas.”**

(*) Artículo 16 del Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 154 de 26 de Junio de 2004, páginas 23480 a 23490.

(**) Artículo 16 del Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 257 de 23 de Octubre de 2010, Páginas 89504 a 89524.

⁴⁰⁰ Real Decreto 1126/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 166 de 10 de Julio de 2008, páginas 30259 a 30270.

Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 257 de 23 de Octubre de 2010, Páginas 89504 a 89524.

⁴⁰¹ - Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE. núm. 307, de 22 de diciembre de 2011, páginas 139961 a 139965.

- Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. BOE. núm. 315, de 31 de diciembre de 2011, páginas 146666 a 146679.

- Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. BOE núm. 56 de 06 de Marzo de 2012, páginas 18859 a 18875.

Fuerzas Armadas” (Artículo 1.7. del Real Decreto 454/2012). Lo único que se mantuvo y no se varió, al igual que todos los gobiernos, fue la forma de cubrir el puesto de jefe de este órgano de comunicación que se haría conforme a lo establecido en el artículo 14.4 del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre⁴⁰²; y, aunque en otros Ministerios se justificaba la conveniencia de excepcionar de la reserva funcionarial el nombramiento del titular de este tipo de organismos, para el caso del Ministerio de Defensa no se hizo ningún tipo de justificación, aunque existen profesionales de las Fuerzas Armadas perfectamente cualificados para ejercer las oportunas labores de Comunicación/Información Pública⁴⁰³.

⁴⁰² Artículo 14. 4. Los puestos correspondientes a las oficinas o unidades de prensa o relaciones sociales podrán ser cubiertos, dentro de las consignaciones presupuestarias, por personal eventual que se regirá, en todo lo relativo a su nombramiento y cese, por las mismas disposiciones aplicables al personal de los Gabinetes de los Ministros.

⁴⁰³ “En el ámbito del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, (...) se considera conveniente excepcionar de la reserva funcionarial el nombramiento del titular de la Dirección General de Medios y Diplomacia Pública. La función primordial y necesaria de la actividad de este centro directivo obedece a la prioridad de desarrollar una activa acción de comunicación de la política exterior que permita al titular del Ministerio coadyuvar en el refuerzo del prestigio de la posición exterior de España. Ese esfuerzo necesita de continuidad, profesionalidad, conocimiento profundo y relación con los medios. Así mismo necesita de una coordinación y una utilización más intensiva de todos los instrumentos de diplomacia pública y de su proyección en los medios de comunicación, tanto nacional como internacional. Estas específicas características obligan a que el puesto sea cubierto por un profesional de un perfil con amplios conocimientos, experiencia previa en la Administración Pública y el sector privado, especialmente en el área económica, y relación profesional con los diversos medios de comunicación, lo que requiere de unas características especiales que hacen aconsejable que su titular no tenga necesariamente que detentar la condición de funcionario.

(...) En el ámbito del Ministerio de la Presidencia, deberá mantenerse la vigente excepción en la reserva funcionarial, en la designación de los titulares de los centros directivos vinculados a la Secretaría de Estado de Comunicación, en este caso, la Dirección General de Comunicación. Las funciones de carácter informativo que le corresponden están directamente relacionadas con la política de comunicación de la acción del Gobierno y, por tanto, sus cometidos en la gestión de estas áreas difícilmente se incardinan con la cualificación profesional propia de los cuerpos de funcionarios. Las funciones en el ámbito de sus relaciones con los medios de comunicación, tanto nacionales como extranjeros, dotan al puesto de un perfil específico, con condiciones tales como experiencia en la labor informativa y relaciones tanto a nivel institucional nacional e internacional y amplios conocimientos de los medios de comunicación, lo que requiere unas características especiales que hacen aconsejable que su titular no deba ostentar necesariamente la condición de funcionario público”. Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. BOE. núm. 315, de 31 de diciembre de 2011, páginas 146666 a 146679.

4.3.4. El Sistema de Comunicación en el Ministerio de Defensa

4.3.4.1. Generalidades

Con el paso del tiempo, las Fuerzas Armadas españolas han entendido que la desconfianza hacia el mundo de la comunicación va en perjuicio de la imagen que se tiene de ellas y de las operaciones militares. Aunque con mucha lentitud, han descubierto que los medios de comunicación social son los instrumentos más eficaces para dar a conocer sus actividades, potenciar su imagen y ganarse a la opinión pública⁴⁰⁴.

Pero, aunque el recelo a lo desconocido y lo dificultoso que resulta el manejo de la Información Pública es un gran obstáculo para cualquier ejército, cualquier Jefe de Unidad de las Fuerzas Armadas españolas y sus respectivos Cuarteles Generales empiezan a sumir la realidad en este campo; los avances tecnológicos junto con la proliferación de informadores en cualquier escenario les han demostrado que la Información Pública es un arma capaz de provocar repentinamente un cambio no previsto en las operaciones militares. También han entendido que:

“Hoy en día, un tratamiento erróneo a los medios de comunicación en la Zona de Operaciones comporta tres riesgos evidentes:

- Hacer caso omiso a los mismos no les hace desaparecer, solo les obliga a buscar en otras fuentes, fomentando las especulaciones y la desinformación.
- Rehusar la conversación con sus representantes impide que se divulgue la perspectiva militar de lo que acontece.
- Condicionar las decisiones políticas y traducirse en limitaciones impuestas a las operaciones militares, tanto en su alcance y procedimiento como en su duración. Estas limitaciones influirán en el

⁴⁰⁴ “La finalidad de la IP (Información Pública) es garantizar la disponibilidad más completa, precisa y oportuna de información sobre las actividades de la Fuerza para garantizar que los MCS cuentan, de primera mano, con nuestra versión de los hechos. Las imágenes en tiempo real de las operaciones, tanto positivas como negativas, continuarán influyendo en la comprensión y apoyo de la opinión pública. En consecuencia, la IP es una función de mando de la más alta prioridad, y como tal, compete a éste la total responsabilidad sobre la misma, no pudiendo delegarla o subordinarla a ninguna función del Estado Mayor/Plana Mayor.” Punto 1.3 de las Orientaciones sobre información Pública en Operaciones (OR7-022). Ejército de Tierra Español. Ministerio de Defensa. 2003.

planeamiento y conducción de las operaciones, en mayor medida cuanto más elevado sea el Escalón de Mando.”⁴⁰⁵

4.3.4.2. La Información Pública en las FAS y la legislación española

Pero si los militares parecen ir teniendo tan claras las ideas ¿a que se deben las distorsiones y desavenencias que ocurren a la hora de relacionarse con los componentes del mundo de la comunicación social? Para contestar a la pregunta veamos el marco legislativo en el que se mueven los miembros de las Fuerzas Armadas y los profesionales de la comunicación.

Es sabido que el Derecho a la información incluye tanto el derecho a investigar como el de recibir y difundir mensajes; también incluye el derecho a informar y el de estar informado. Pero ¿qué límites impone la Sociedad a estos derechos en el ámbito de la Defensa? Muy sintéticamente se pueden describir de la siguiente forma.

En una parte de la balanza figuran los derechos individuales encabezados por el consabido artículo 19⁴⁰⁶ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que junto con el tan invocado artículo 20⁴⁰⁷ de la Constitución, donde se protege y reconoce las libertades de expresión y de información, se tiene el grueso de los derechos. Como estos puntos ya fueron tratados en su momento, no se volverá sobre ellos. En la otra parte de la balanza colocaremos los límites, estos se recogen en los artículos 2., 7. y 8.c. de la Ley de Secretos

⁴⁰⁵ Punto 2.1 de las Orientaciones sobre información Pública en Operaciones (OR7-022). Ejército de Tierra Español. Ministerio de Defensa. 2003.

⁴⁰⁶ Art. 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y de recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

⁴⁰⁷ Art. 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos:

- A expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones, mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.
- A la producción literaria, artística, científica y técnica. - A la libertad de cátedra.
- A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La Ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades.
- El ejercicio de estos derechos no puede restringirse mediante ningún tipo de censura previa.
- La Ley regulará la organización y el control parlamentario de los medios de comunicación social dependientes del Estado o de cualquier ente público y garantizará el acceso a dichos medios de los grupos sociales y políticos significativos, respetando el pluralismo de la sociedad y de las diversas lenguas de España.
- Estas libertades tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este Título, en los preceptos de las leyes que lo desarrollen y especialmente en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y de la infancia.
- Sólo podrá acordarse el secuestro de publicaciones, grabaciones y otros medios de información en virtud de resolución judicial.

Oficiales⁴⁰⁸, en los artículos 177 y 178 de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas⁴⁰⁹ y en la normativa en vigor para las fuerzas de la OTAN; a todo lo anterior hay que añadirle el criterio que la Sala V del Tribunal Supremo, dictó en sentencia el 11 de octubre de 1990, en la que se entiende que el derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones a que se refiere el artículo 20.1 de la Constitución, es un derecho fundamental, pero no absoluto e ilimitado, pues en ella se da a entender que hay grupos y sectores de la sociedad para cuyos miembros el ejercicio de tal derecho puede estar sometido a restricciones mayores que las que afectan a la generalidad, siempre que la restricción esté justificada por causas razonables, sea proporcional a los fines que se pretende conseguir con ella y se regule por Ley, que deberá ser Orgánica⁴¹⁰; por último, otro punto no menos importante, y que hay que tener en cuenta, es el concepto sobre el derecho a la información de las actividades realizadas por la Administración, sean generales o particulares, respecto a intereses y derechos de cualquier persona, que queda recogido en los artículos 35 y 37 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁴¹¹.

⁴⁰⁸ - Art. 2. A los efectos de esta Ley podrán ser declaradas "materias clasificadas" los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado.

- Art. 7. La cancelación de cualquiera de las clasificaciones previstas en el artículo 3 de esta Ley será dispuesta por el órgano que hizo la respectiva declaración.

- Art. 8, e). El personal que sirva en la Administración del Estado y en las Fuerzas Armadas está obligado a cumplir cuantas medidas se hallen previstas para proteger las materias clasificadas.

⁴⁰⁹ - Art. 177. Todo militar tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, que incluye su manifestación individual o colectiva, tanto en público como en privado, sin otras limitaciones que las legalmente impuestas por razones de disciplina o seguridad.

- Art. 178. El militar tiene derecho a la libertad de expresión, pero necesitará autorización previa para su ejercicio cuando trate cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional o utilice datos que sólo pueda conocer por razón de su destino o cargo en las Fuerzas Armadas.

⁴¹⁰ Sentencia del Tribunal supremo 7184/1990, derecho a la libertad de expresión.

⁴¹¹ Abundando en el asunto, cabe decir que la Administración en base al artículo 9 de la Constitución, debe, por un principio de lealtad con los ciudadanos, a los que sirve, procurar información verdadera y útil, ya que de otro modo está actuando arbitrariamente. El funcionario es responsable, en tal caso, de sus actos (art. 41 de la Ley 30/92). La Administración también es responsable de sus actos (art. 41.2 de la Ley 30/92) y si produjera un daño a un ciudadano, evaluable económicamente, por lesión de sus derechos e intereses legítimos, daría lugar a la apertura de un procedimiento por "responsabilidad patrimonial" (art. 139 de la Ley 30/92), que podría determinar el pago de una indemnización y la determinación de una responsabilidad disciplinaria por parte del funcionario que hubiera proporcionado la información no veraz. Bien es cierto que este precepto legal no afecta a la Información Pública como tal, la buscada por el informador, y se refiere a "datos" que debe suministrar la Administración, siempre y cuando no esté protegida su difusión, pero no cabe duda que la Administración, en este caso el Ministerio de Defensa, incluso fuera del Territorio

Conocidos los límites legales en los que se mueven los componentes de las Fuerzas Armadas se puede entender fácilmente las dificultades que existen para que un medio de comunicación, o un informador, puedan obtener cualquier tipo de dato, por inocuo que pueda parecer para el desarrollo de una operación⁴¹²; también son comprensibles las reservas de cualquier militar a la hora de atender a un informador si tenemos presente la “espada de Damocles” que suponen las restricciones que le son impuestas por la legislación señalada.

Pero toda esta legislación no solo afecta al personal militar, es muy importante señalar que en el Derecho de los Conflictos Armados no se protege de forma expresa la libertad de expresión y el derecho a la información⁴¹³, por ello se entiende que no existe el derecho al libre acceso a zonas peligrosas por parte de los periodistas, son los Comandantes militares de la Zona de Operaciones los reguladores del acceso cuando lo estimen conveniente en base a razones de seguridad, como representantes y agentes de la Autoridad que son. También se debe destacar que las extralimitaciones en la información periodística o el incumplimiento de la normativa dictada por los Comandantes militares pueden ser considerados como actos punibles bajo la figura delictiva

Nacional debe tener muy presente a la hora de apoyar a los informadores que trabajan en su Zona de Operaciones esta peculiaridad informativa.

⁴¹² Durante la segunda guerra del Golfo (la guerra de IRAK), un fotógrafo de France Press obtuvo una foto, que fue publicada en la portada del New York Times, del interior de una tienda en la que se encontraba el Centro de Operaciones de Combate (COC); en el fondo de la citada fotografía aparecía un pequeño plano y el motivo principal del fotograma reflejaba el área de trabajo con sus componentes, esta fotografía se hizo delante de varios periodistas con la finalidad de cubrir una crónica. El “descuido” levantó ampollas entre los servicios de Inteligencia estadounidense y al CPIO encargado de la prensa ya que en el citado plano se reflejaban datos que afectaban a la seguridad de las operaciones.

⁴¹³ El ordenamiento jurídico español, obliga a respetar el derecho a la información en la forma que se determina en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en concreto en su Artículo 19*, es decir, como un derecho humano positivo del mismo rango que el derecho a la vida, a la libertad y a la honra; aunque el derecho a la vida y el “Derecho a la Paz”** son prioritarios sobre la información. Por ello, la información como derecho y como deber, en tiempo de guerra, se encuentra subordinado a los derechos humanos fundamentales pues tienen primacía sobre cualquier otro, independientemente de lo que determine la legislación local. Esto no quiere decir que en los conflictos armados se deba imponer la ley del silencio, sería inviable en la sociedad actual resultando contraproducente, pues se producirían rumores e incertidumbres que no beneficiarían el desarrollo de las operaciones. Fuera de las llamadas “operaciones bélicas” la información y los informadores deben ser tratados como se dice en el ya apuntado Artículo 19 sin más limitaciones que los derechos prioritarios señalados. Este es el marco de referencia en el que se desarrolla y gestiona la información pública en el Ministerio de Defensa.

(*)Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

(**) Recuérdesse lo que Desantes entiende por el concepto de “Derecho a la paz” (nota 35).

de espionaje o cuando menos la de desacato⁴¹⁴, esta posible imputación, independientemente de sus consecuencias legales, para un informador implicaría la pérdida de los derechos que se otorga al personal civil que transita por la zona de conflicto.

Difícil marco impone la Sociedad, tanto al militar como al informador, a la hora de trabajar los unos y los otros en el campo de la información pública en “operaciones”, por ello resulta difícil para ambos colectivos entender y cumplimentar las obligaciones mandadas por la legislación vigente. Pero la dificultad aumenta cuando la legislación, ante la filtración de datos clasificados, le otorga al informador el derecho a recurrir al secreto profesional guardando la identidad de la fuente y por el contrario al militar se le puede acusar de negligente por no haber custodiado debidamente esos datos. Como se ve, en la “Guerra informativa” el enfrentamiento entre ambos colectivos es inevitable; enfrentamiento impuesto por la Sociedad a través de la legislación, cuestión que no deben olvidar unos y otros para que las dos partes cumplan sus cometidos con arreglo a Derecho, ayudándose mutuamente.

4.3.4.3. El Sistema de Comunicación Pública en las Fuerzas Armadas Españolas

Debido a los obstáculos descritos, el Sistema de Comunicación en las Fuerzas Armadas Españolas está concebido para cubrir las necesidades sociales que, en cuestiones de Información Pública, impone el ordenamiento jurídico

⁴¹⁴ Se incurriría en desacato según se puede deducir del Artículo único del Real Decreto 194/2010 por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas, cuyo texto se inserta a continuación.

“Disposición adicional primera. Circunstancias y condiciones de actuación de los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad.

1. Los miembros de las Fuerzas Armadas tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones cuando intervengan encuadrados en la Unidad Militar de Emergencias, bajo mando o control operativo de ésta, o en otras unidades de las Fuerzas Armadas, en las operaciones descritas en el artículo 16.e) de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, en las circunstancias que se indican a continuación:

a) En los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad en las situaciones:

1.º Que tengan su origen en riesgos naturales, entre ellas inundaciones, avenidas, terremotos, deslizamientos de terreno, grandes nevadas y otros fenómenos meteorológicos adversos de gran magnitud.

2.º Que sean consecuencia de incendios forestales.

3.º Derivadas de riesgos tecnológicos, entre ellos el riesgo químico, el nuclear, el radiológico y el biológico.

b) En los supuestos de otras necesidades públicas en intervenciones en apoyo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en operaciones de vigilancia y protección o como consecuencia de atentados terroristas u otros actos ilícitos y violentos. Estas intervenciones se producirán en los términos que determine el Gobierno...”. Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. BOE. núm. 64, de 15 de marzo de 2010, páginas 25324 a 25334.

español, manteniendo el difícil equilibrio entre las obligaciones legales impuestas a la institución en esta materia, la confidencialidad necesaria para la seguridad de las operaciones, prescrita por el ordenamiento jurídico, y las limitaciones que a su vez impone la Ley a sus componentes en materia de libertad de expresión y derecho a la información⁴¹⁵. En base a estas circunstancias, el Ministerio de Defensa cuenta con un sistema de comunicación regulado, mediante el Boletín Oficial del Estado, con órganos de comunicación reconocidos en su estructura orgánica; de esta forma se dispone de un conjunto de medios materiales y humanos, así como una normativa, capaces de adecuarse a todo tipo de contingencias en temas de Información Pública.

La estructura de la Comunicación en la Fuerzas Armadas es similar para los tres ejércitos, estas tres estructuras dependen funcionalmente de la Oficina de Comunicación del Ministerio de Defensa por ser el órgano directivo de mayor rango en materia de comunicación; aunque a efectos de mando y disciplina dependen de sus respectivos Generales Jefes de Estado Mayor del Ejército de Tierra, Ejército del Aire y Armada, puesto que la normativa vigente hace al jefe de cada unidad único responsable de la gestión de la comunicación dentro del ámbito de su mando.

No se va a entrar en los detalles particulares de cada ejército pues como hemos señalado son similares y la especialización de cada uno es lo único que les diferencia a la hora de ejercer sus misiones; tan es así que resulta frecuente el que para situaciones en las intervienen más de un ejército la información pública sea “liderada” por el que tenga mayor “presencia”. Dado que el Ejército de Tierra es el que dispone del mayor volumen de personal y medios así como mayor presencia en casi todas las regiones de España, será su estructura la que estudiaremos por ser también con la que más se suelen relacionar los componentes de los medios de comunicación social.

El Sistema de Comunicación del Ejército de Tierra (SICOM)

El Sistema de Comunicación (en adelante SICOM) “es el instrumento mediante el cual el Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra dirige y coordina la política de comunicación del Ejército de Tierra y canaliza la información que sea preciso difundir, tanto externamente como al conjunto del Ejército de

⁴¹⁵ En este sentido el SICOM persigue la igualdad entre los informadores, premisa en la que se deben fundamentar todas las relaciones informativas de la Administración Pública y en particular las del Ministerio de Defensa. Esto es debido a entender que los informadores y empresarios de la información no tienen más derecho a la información que el resto de los españoles pues “La propiedad de un medio de comunicación social no conlleva el derecho de propiedad de la información. (...) El titular del poder de la información es el pueblo”. (Nieto, A., Cartas a un empresario de la información. Pamplona, 1987, pp. 108 y 110).

Tierra, por medio de publicaciones o procedimientos de difusión general”⁴¹⁶. El Departamento de Comunicación del Ejército de Tierra es el denominado Escalón Superior dentro del SICOM y es el encargado de dirigir el instrumento a que nos hemos referido; depende del Segundo JEME (Jefe del Estado Mayor del Ejército).

Para el cumplimiento de las misiones que se le encomienden, al SICOM⁴¹⁷, se le ha dado un carácter fundamentalmente geográfico que prácticamente coincide con las áreas de responsabilidad asignadas a los Mandos de primer nivel (Tenientes Generales), los cuales agrupan a todas las Comandancias Militares que componen el Ejército de Tierra, es decir tiene una estructura basada en la territorialidad siendo esos Mandos de primer nivel los responsables en esta materia ante el Jefe del Estado Mayor del Ejército (JEME). Estos mandos territoriales disponen de unas Oficinas de Comunicación, las cuales componen el denominado Escalón Intermedio del SICOM; cuenta con nueve Oficinas de Comunicación, dispersas por toda la geografía española. El Escalón Básico del SICOM lo forman las Oficinas de Comunicación de las Comandancias Militares ubicadas en las distintas provincias, de las que dependen en los aspectos de comunicación, y las Oficinas de Comunicación de cada una de las Unidades, Centros y Organismos que componen el Ejército de Tierra. Este Escalón es apoyado por el Escalón Intermedio pudiendo hacerlo puntualmente el Escalón Superior. Estos tres escalones no son “estanco” ni están rígidamente subordinados, nada más lejos de la realidad, pues están autorizados a establecer relaciones de coordinación entre oficinas del mismo escalón para resolver las disfunciones que puedan surgir así como la gestión y encauzamiento de las peticiones de información, por parte de los medios de comunicación, aunque no sean competencia de su demarcación.

Las Operaciones realizadas fuera de Territorio Nacional

Desde finales de los 80 España viene participando en misiones internacionales bajo la cobertura legal y mandato de Naciones Unidas y OTAN. La forma en que se ha colaborado ha dependido de los intereses españoles, contribuyendo con un número de fuerzas variable en cada ocasión e incluso se ha llegado a liderar, temporalmente, el mando de la Fuerza desplegada.

⁴¹⁶ Artículo 124 de la Instrucción 70/2011, de 27 de septiembre, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra por la que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento del Ejército de Tierra. BOD núm. 196 de 6 de octubre de 2011 Páginas. 26266 a 2633.

⁴¹⁷ “El SICOM actúa en los siguientes campos: Comunicación Interna, Comunicación Externa, Comunicación Operativa y Relaciones Públicas y Protocolo”. Punto 4.1. de la Instrucción General 17/11 Sistema de Comunicación. Estado Mayor del Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa.

Estos contingentes, que han formado parte de Fuerzas multinacionales, han contado con una estructura de Información Pública adecuada para satisfacer las necesidades de comunicación de nuestras tropas y al mismo tiempo coordinar y cumplir las de la coalición en los diferentes niveles de Mando en que han sido encuadrados. En este marco, el contingente que participa en una operación internacional suele constituir un Cartel General con los elementos necesarios para ejercer el mando y control en concordancia con la unidad superior de la que depende, uno de esos elementos es el que cubre las necesidades derivadas de la Información Pública.

La estructura del órgano de Información Pública que se destaca para una operación está formada por personal especialista y debe ser capaz de dar respuesta a las necesidades de comunicación que puedan surgir en cuatro vertientes comunicativas muy diferenciadas como son: la conocida como Información Pública en operaciones, resultante de las necesidades impuestas por el consumo de comunicación en Territorio Nacional; la Información Pública a la población local consecuencia de la presencia del contingente militar en la Zona de Operaciones; la derivada del proyecto internacional del que se forma parte; y por último, y no la menos importante, la que cubre las demandas surgidas para satisfacer el consumo interno del personal que compone contingente y de sus familias. La entidad de esta estructura es variable y va en función de las previsiones de las necesidades informativas, que suelen ser muy altas al inicio de la operación para declinar a medida que transcurre el tiempo si la operación alcanza los objetivos previstos. Estas consideraciones y otras que aquí no toca estudiar, son tenidas en cuenta a la hora de diseñar el elemento de información pública que debe componer el contingente destacado⁴¹⁸. Todo depende del tipo de estructura en que se ve inmerso el jefe del contingente español, si lidera la Fuerza de composición internacional, o si únicamente manda en las tropas españolas, veamos muy por encima la estructura en ambos casos. De cualquier forma, siempre que la operación tenga un carácter multinacional habrá dos estructuras de comunicación que se complementarán en la gestión comunicacional; una de marcado carácter nacional con personal español para atender al contingente y otra multinacional compuesta por personal especialista de las distintas naciones que conforman la coalición.

Estructura nacional.

Cuando se proyectan tropas al extranjero, dentro de su organización operativa se integra un equipo de personal militar especializado en la gestión de

⁴¹⁸ En el contingente español destacado en Bosnia-Herzegovina se pasó de ocho especialistas de Comunicación (IP) distribuidos cuatro con las tropas españolas, dos en el Cuartel general de la División multinacional y dos en el periódico Sfor Informer a un único oficial en los últimos tiempos.

Comunicación Social denominado PIO⁴¹⁹, a cuyo jefe se le denomina CPIO⁴²⁰ (Jefe de la Oficina de Información Pública), esta persona asume las responsabilidades de regular y coordinar la gestión de la información a los medios de comunicación nacionales e internacionales. El CPIO es el hombre clave para el informador que se mueve en la zona donde despliegan las tropas españolas, por eso más adelante veremos cuáles son sus misiones.

Como ya se ha dicho, la función de Información Pública es una responsabilidad del Mando, por ello el CPIO depende directamente del jefe del contingente; esta dependencia revela la importancia que se otorga a la Información Pública. Este sistema permite explotar con mayor rapidez y eficacia las oportunidades informativas. Las dependencias operativas que tiene el PIO en el desempeño de sus funciones son las siguientes:

- Con el Territorio Nacional tiene una dependencia directa del Órgano de Comunicación del Ministerio de Defensa, éste órgano es el encargado de apoyar y establecer las medidas necesarias para prestar una adecuada cobertura informativa.
- En Zona de Operaciones tiene una dependencia directa del CPIO de la Unidad Superior a la que pertenezca o en que esté encuadrado el contingente español en igual forma que el resto de los contingentes de las distintas naciones. A su vez dependerán del CPIO del contingente español, en cuestiones que afecten a la información que afecte a España, los responsables designados de las Unidades y destacamentos de esta organización operativa española, designados para trabajar en el campo de la Información Pública.

Estructura multinacional.

Esta organización se da en el caso de que el contingente español se encuentre integrado dentro de una coalición multinacional, es decir, que se participe de forma activa con personal militar dentro de los diferentes niveles de mando de dicha estructura o incluso sea liderada por españoles.

En estos casos se estará a lo que se determine en la estructura de Información Pública multinacional de la que tendrá dependencia funcional el CPIO nacional, cuya estructura hemos visto anteriormente. El personal español especialista desempeñará los cometidos que se le encomienden por ser parte de dicha estructura multinacional. Aunque los objetivos políticos suelen ser el resultado de acuerdos entre los países que aportan las tropas, y que la política de cada una de las naciones en este campo no diferirán mucho, puntualmente puede

⁴¹⁹ PIO: denominación OTAN (Public Information Office).

⁴²⁰ CPIO: denominación OTAN (Chief Public Information Office).

darse el caso de que no coincidan plenamente los intereses nacionales con los de la Coalición; en tal situación, la participación de personal español especialista en comunicación social integrado en la estructura de multinacional deberá atender a dos aspectos, el satisfacer los requerimientos informativos de la Coalición en los diferentes niveles de mando y el velar por que las necesidades comunicacionales de interés nacional estén satisfechas en dichos niveles de mando. A tal efecto este personal también tendrá una dependencia funcional del CPIO nacional, todo ello en concordancia con la estructura tipo empleada en OTAN y recogida en su directiva del Mando Aliado en Europa (Anexo C del AD 95-1) sobre "Información Pública"⁴²¹. Por último, es necesario señalar que las naciones participantes en estas estructuras multinacionales suelen mantener la potestad de difundir la información que estimen pertinente siempre que trate sobre asuntos o materias que exclusivamente afecten a su nación; esto constituye, dentro de la rigidez que tiene el sistema, un pequeño "resquicio legal" para que cada nación, utilizando la exclusividad de la información que atañe únicamente a sus tropas, pueda "suavizar" las restricciones informativas impuestas por el Jefe de la Fuerza. Esta vulnerabilidad, conocida por todos los CPIO,s de cada nación participante, se procura utilizar con ponderación y cautela ya que están obligados en cierta medida, a apoyar logísticamente a los informadores de nacionalidad española

⁴²¹ "Organización y estructura del elemento de información pública.

La organización de cada una de los elementos de IP variará conforme a la misión específica que se le haya encomendado a cada uno de los mandos. No obstante, todos ellos deberán ser capaces de realizar, como mínimo, funciones de planeamiento, operaciones con los medios de comunicación, análisis de noticias y comunicación interna. Deberán estar suficientemente dotados de forma que puedan realizar estas funciones adaptándose al interés mediático del momento.

Como regla general, la organización del elemento debe ser estructurada como sigue: Un Jefe (CPIO), Sección de Mando y Administración, Sección de Análisis, Sección de Operaciones con los Medios de Comunicación, Sección de Planes, Sección de Comunicación Interna.

Con respecto a la ubicación del elemento de IP se establece una parte dentro de los Cuarteles Generales y otra fuera del mismo, diferenciando entre los elementos que tratarán diariamente con los periodistas y aquellos que participan en el trabajo del Cuartel General aportando el enfoque de la información Pública en las operaciones.

Para diferenciarlos y no tener problemas en la seguridad al tratar la información, se establecen Centros de Prensa (PIC,s) fuera del CG y fácilmente accesibles a los periodistas, donde trabaja gran parte del personal de IP. La Jefatura y los elementos de planeamiento se ubican dentro del CG.

Cuando una operación sea de particular envergadura, ésta puede exigir posteriores subdivisiones de los cometidos desempeñados por estas secciones". Punto 3.3.c. de las Orientaciones sobre información Pública en Operaciones (OR7-022). Ejército de Tierra Español. Ministerio de Defensa. 2003.

que lo solicite simplemente esgrimiendo su ciudadanía⁴²². Sobre este asunto se tratará posteriormente.

El Oficial de Información Pública. La censura y la desinformación

Su función dentro de las Fuerzas Armadas

A lo largo de este punto 4.3., se ha ido mencionando en varias ocasiones al Oficial de Información Pública (PIO) dando a entender que es pieza clave en esta materia; en algunas estructuras multinacionales en lugar de PIO se le denomina PAO (Oficial encargado de los Asuntos Públicos) pero a la postre sus funciones vienen a ser las mismas. Este cargo, con algunas diferencias, se podría identificar en la Administración civil con el Director de Comunicación y Relaciones Públicas.

Las funciones y actividades que realiza el PIO vienen determinadas por el nivel de Mando en el que está encuadrado, como norma general serán las siguientes:

- Asesoramiento directo al Jefe en materia de Comunicación pues en ella tiene competencias técnicas exclusivas.
- Participa a su nivel en el planeamiento y en la conducción de las operaciones de su Unidad apoyando las operaciones con los medios que tiene a su alcance.
- Se relaciona con los MCS con la finalidad de asegurarse de que éstos siempre cuenten con la versión real de los hechos que ocurren a las tropas, evitando las posibles distorsiones que provocan la emisión de noticias cuyas fuentes intentan deformar interesadamente los hechos.

422 “Para el cumplimiento de la misión que tiene encomendado el Elemento de información Pública deberá contar con los siguientes medios:

- *Transporte*: Un vehículo todo-terreno carrozado.
 - *Telecomunicaciones*: Telefonía civil vía satélite. · Transmisiones vehiculares tipo HF. Telefonía móvil. Acceso a la red telefónica local (voz y datos). Acceso a Internet. Fax con conexión internacional (capacidad criptográfica).
 - *Ofimática*: Un PC para conexión a Internet. Un PC para conexión a la red local de la Unidad. Un PC portátil. Un PC para almacenamiento y archivo de material digital (bases de datos, fotografías, etc.).
 - Generadores y estabilizadores de tensión. Escáner. Grabadora de CD,s. Impresoras. Fotocopiadora. Software para transmisión digital de fotografía y vídeo.
 - *Audiovisual*:·Cámara fotográfica digital con resolución profesional. · Grabadora de audio. · Grabadora de vídeo digital profesional.
 - Televisión con parabólica. Receptor de radio comercial multibanda. Terminales de agencias.
- “Punto 3.2.e de las Orientaciones sobre información Pública en Operaciones (OR7-022). Ejército de Tierra Español. Ministerio de Defensa. 2003.

- Recopila, analiza y difunde la información publicada referida a la actuación de su Unidad.
- Realiza, impulsa y dirige, en la medida de sus posibilidades, la comunicación interna.
- Es el responsable del protocolo y la coordinación de las Relaciones Sociales en la Zona de Operaciones.

Su relación con los medios de comunicación

De todas las funciones enumeradas, las que más interesan para el desarrollo de este trabajo son las relacionadas con los medios de comunicación, hagamos un recorrido por las mismas. Ya hemos dicho que el PIO es un elemento esencial y hemos visto sus características; en estos centros se desarrollan, bajo el mando y dirección del CPIO, todos los trabajos y relaciones de la Fuerza con los informadores de la zona y se atiende a todos los medios de comunicación⁴²³.

Es de destacar que estos centros no son lugares de “control” y “censura”, muy al contrario, pretenden ser centros de “apoyo” al informador debiendo tenerse muy en cuenta que estos lugares, en las operaciones de paz, suelen tener el mismo estatus legal que cualquier parte del territorio español.

El PIO, la censura y la desinformación dentro de sus competencias.

Con todo lo dicho hasta aquí ya estamos en condiciones de hablar de lo que verdaderamente interesa a los informadores, la información que se les “niega” y la posible censura que se ejerce por parte de las fuerzas militares.

⁴²³ Las actividades principales del PIO son: Atender a las peticiones de los medios de comunicación; organizar y coordinar entrevistas, visitas y recorridos por las zonas de interés para los medios de comunicación; responder a las necesidades informativas de los informadores y de sus empresas; redactar comunicados de prensa; difundir a quien lo solicite información actualizada de los acontecimientos y operaciones en curso; organizar y proporcionarles acompañamiento dando seguridad a los informadores dentro de las posibilidades del momento; convocar y celebrar ruedas de prensa; mantener y actualizados los datos de la página Web; ofrecer servicios lingüísticos de traducción e interpretación en casos muy especiales; mantener el contacto con los Oficiales de enlace de los diferentes países que conforman la Alianza/Coalición para coordinar la información pública entre la misma y la nacional; apoyos administrativos y operativos a los informadores.

Ejemplo de este tipo de gestión de la información lo vemos en el Gobierno Estadounidense, que habilita para todas sus crisis y conflictos un centro de prensa donde periódicamente un representante del Gobierno trasmite información a los periodistas. A su vez éstos encuentran en dichos centros no solo la fuente principal de información, sino además un clima propicio para la práctica del periodismo, con sistemas informáticos y telecomunicaciones que facilitan su trabajo.

En primer lugar hay que distinguir entre acciones de carácter bélico y el resto, en estas últimas se incluyen las derivadas de catástrofes o emergencias. Sobre las primeras el único ejemplo al que nos podemos remitir, dentro de las misiones que de forma exclusiva se le pueden encomendar a las Fuerzas Armadas españolas, es el caso del conflicto de Perejil. Este es un ejemplo de lo que no se debe hacer con los informadores pues, como sabemos, la información que se publicó y la forma de conducir informativamente el conflicto fue poco acertada siendo el resultado de no tener en cuenta lo que se preconiza en la normativa al respecto; era claro que si no se facilitaba el trabajo a los informadores, nacionales e internacionales, Marruecos lo haría y los utilizaría en su beneficio. Al decidir Presidencia de Gobierno liderar la acción informativa, el Ministerio de Defensa quedó relegado a un segundo plano, lo que conllevaba la inhabilitación del PIO correspondiente, el cual se debería haber hecho cargo de todas las acciones relacionadas con la información, en los asuntos que tocaban exclusivamente los aspectos militares de la operación, dado lo limitado del terreno en que se iba a desarrollar la operación. Como se pudo apreciar la Política de Comunicación en el área de Defensa, en un primer momento, se basó en el “apagón informativo”, que en términos militares se denomina “Política de Comunicación Pasiva”⁴²⁴, y que no tuvo muy en cuenta la imposibilidad de llevarla a cabo, simplemente por la proximidad geográfica del escenario del conflicto al continente africano y la facilidad para alcanzar la zona cercana al islote por parte de los medios de comunicación marroquíes e internacionales que simpatizasen con el gobierno Alahuí. Al final se decidió romper el silencio informativo y formar un pequeño grupo de informadores para cubrir el evento bajo unas condiciones poco atractivas para los componentes de los medios de comunicación, sobre todo cuando la información carecía del impacto que había obtenido en la prensa extranjera⁴²⁵. En este caso no se

⁴²⁴ “Política informativa. Se denomina a la actitud a adoptar por una organización en relación a despertar el interés de la opinión pública sobre unas actividades concretas. Puede ser de tres tipos: Política Pasiva. Política que propugna la no realización de iniciativas encaminadas a generar el interés del público y medios de comunicación social sobre un determinado tema o actividad. Sin embargo, incluso cuando se esté poniendo en práctica una política pasiva, las autoridades deben estar preparadas para atender los requerimientos de los medios en relación con cualquier asunto o actividad o para realizar declaraciones destinadas a evitar confusiones, especulaciones, malentendidos o rumores que puedan prevalecer si los requerimientos de los medios quedan sin respuesta”. Orientaciones sobre información Pública en Operaciones (OR7-022). Ejército de Tierra Español. Ministerio de Defensa. 2003.

⁴²⁵ El fotógrafo francés Jérôme Delay logró con un descomunal teleobjetivo la codiciada imagen de los españoles custodiando la bandera en el peñasco de Perejil.

Delay relato que el miércoles 17 de julio de 2002, acudió a la montaña costera frente a Perejil, se sentó y, sin perder la vista la isla a través de su visor, espero. Estaba acostumbrado a esperar. Cuando llevaba sentado 10 minutos, aparecieron dos legionarios bajo su bandera. Como si se tratara de una ametralladora, disparó y disparó. Ya la tenía. La avanzada técnica con la que trabaja le permitió enviar la imagen desde el mismo lugar. "Es una buena foto, no

puede decir que hubo censura por parte de las Fuerzas Armadas al salirse del ámbito de las mismas la gestión de la política informativa; aunque se había montado una Oficina de información pública para ayudar a los informadores únicamente se utilizó, en la medida de lo posible, una vez recibida la autorización correspondiente⁴²⁶.

Si para acciones bélicas solo hemos encontrado un ejemplo en que hayan actuado las tropas españolas, sin formar parte de una fuerza multinacional, con un resultado comunicacional manifiestamente mejorable, en el ámbito internacional se han dado varias situaciones en las que la información difundida por los órganos de comunicación de las tropas españolas, obedeciendo las órdenes políticas del Gobierno de turno, paradójicamente, se ha gestionado la información dándole un enfoque totalmente distinto al resto de las unidades militares componentes de las distintas coaliciones internacionales; ejemplo de ello es nuestra participación en los conflictos de Irak o Afganistán. Hasta ahora, en las situaciones de carácter bélico, el Gobierno de turno es el que ha impuesto las directivas de comunicación a las tropas españolas, subordinándolas a sus intereses políticos, de forma que la transparencia y la verdad en la información pública, gestionada por los PIO, se han puesto en tela de juicio cuando los verdaderos responsables han sido los políticos y sus intereses partidistas poco confesables.

No ocurre lo mismo en las operaciones llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas en los distintos escenarios motivados por situaciones de las llamadas no bélicas, catástrofes o emergencias, ocurridas tanto en territorio nacional como en el extranjero. En este campo hay múltiples ejemplos en los que se han escrito ríos de tinta sobre la actuación de nuestros soldados, prueba irrefutable de la apertura de las Fuerzas Armadas españolas hacia los medios de

una gran foto", declaró el autor". Disponible en <http://www.aguaron.net/perejil/foto.htm>(consulta realizada el 30 de abril de 2007).

⁴²⁶ "El conflicto armado entre España y Marruecos por la isla de Perejil demostró que ni militares ni periodistas españoles, especialmente los segundos, estábamos preparados para tratar informativamente una crisis bélica en la que lo que se dirimía eran intereses territoriales nacionales directos. Por lo mismo, un conflicto de características diferentes a aquellos en los que bajo la forma de operaciones multinacionales habían participado las Fuerzas Armadas españolas en la década anterior y que habían sido cubiertos por los periodistas nacionales. Para unos y para otros, ese fracaso ha sido el resultado de la manera en la que han operado con los factores exógenos y endógenos al corresponsal de guerra..." SAPAG MUÑOZ DE LA PEÑA, Pablo. Cuando España llama a rebato. Militares y periodistas en Perejil. Historia de la comunicación social. Universidad Complutense de Madrid, 2003. Disponible en: http://www.google.com/search?hl=en&biw=1280&bih=799&q=pablo+sapag+islote+de+perejil&oq=pablo+sapag+islote+de+perejil&gs_l=serp.12...14766.16110.0.17876.2.2.0.0.0.110.173.1j1.2.0...0.0...1c.1.17.serp.xMMKPuFtkIU (Consulta efectuada el 12 de junio de 2013).

comunicación. Pero ¿se ha utilizado la censura y la desinformación durante estos años? pues bien, con rotundidad se puede afirmar que, en estos casos, la transparencia es la premisa que ha guiado la actuación informativa de los contingentes españoles. Todo ello debido a que la política informativa se calificaba de “activa” no poniendo restricciones informativas a los PIO, de forma que, en estos casos, se ha logrado separar la información pública del Ministerio de Defensa de la información política de autobombo que suelen llevar a cabo los Gobiernos de turno.

Esto no quiere decir que los Oficiales encargados de la Comunicación Pública no hagan labores de “censor” en este tipo de operaciones, pero censor entendido dentro de la “corporación” militar en el sentido de ser la “persona encargada de vigilar la observancia de los estatutos o reglamentos y el cumplimiento de los acuerdos”⁴²⁷. Ya hemos dicho cuales son las reglas de actuación y el marco jurídico que se debe respetar y hacer respetar por parte de todos los actores del Teatro de Operaciones, el CPIO es el encargado de cumplir y hacer cumplir esas reglas en la parte que afectan a las tropas actuantes; dicho esto no se deben calificar como censura actos que contravengan la seguridad de las operaciones⁴²⁸.

Tampoco se debe entender como censura aquellas acciones que procuran evitar la filtración de información al enemigo o a grupos que no deben conocerla; como ya se ha relatado, en algún caso una pequeña indiscreción o una “inocente” fotografía puede aportar un torrente de información a los servicios de inteligencia contrarios, sin haberlo hecho de forma intencionada; el empleo de unas u otras unidades implican la realización de diferentes tipos de maniobras y distintas tácticas militares, por ello la publicación de ciertos nombres o características de las unidades empeñadas en acciones cercanas en el tiempo es una vulnerabilidad que se debe evitar. En cualquier tipo de operación, cuando ocurre un accidente, es práctica común que se “censure” a los medios de comunicación impidiéndoles publicar los nombres del personal implicado antes de que sea puesto en conocimiento de los familiares del personal afectado. Esto que en la actualidad parece lógico en nuestra Sociedad

⁴²⁷ Tercera acepción de la palabra “censor” en el diccionario María Moliner. Segunda edición. Editorial Gredos, S.A., Madrid, 1998.

⁴²⁸ Durante la segunda guerra del Golfo (la guerra de IRAK, 1991), las tropas estadounidenses se vieron obligadas a expulsar a más de un periodista de los denominados “empotrados” por desobedecer abiertamente las indicaciones que se habían comprometido a cumplir como “aquel corresponsal del *Cristian Science Monitor* que en un directo para CNN describió con pelos y señales la posición en la que nos encontrábamos. Fue uno de los pocos casos en los que el coronel Knapp, que en ese momento veía la emisión de la cadena de noticias, se levantó furibundo y ordenó a sus hombres que lo escoltaran lo más lejos posible de allí. Supe de otro caso en el que un reportero de la cadena Fax, Gerardo Rivera, pintó un mapa en la arena descifrando la posición...” (Mas allá de la batalla, Mercedes Gallego, 2003. EDICIONES TEMAS DE HOY. SA).

no lo era hace unos años; pero al tomar estas medidas, sobre todo, se debe entender que existen países con otras culturas que no tienen en cuenta estos detalles infringiendo el derecho a la intimidad de las personas impuesto por la legislación española, por ello, este caso, tampoco debe entenderse como censura del PIO, recuérdese que es el garante de “hacer cumplir” los derechos que les asisten a las tropas españolas.

En resumen, cuando un informador se resiente en su trabajo por tener que soportar la “censura” de las fuerzas militares debe, en primer lugar, atender a las razones que se le esgrimen para ejercer cierto tipo de restricciones informativas. Para el caso en que estime que se está cometiendo un flagrante abuso por parte de la Autoridad Militar, es conveniente plantear queja por escrito al respecto con la finalidad de que subsane el posible abuso con arreglo a la legislación señalada y hacer valer los derechos del informador. Ciertamente es que la queja escrita puede parecer poco práctica, pues lo que se busca es la información del momento y de la forma más rápida posible, pero se debe hacer notar que la queja escrita puede ser muy efectiva si en sucesivas ocasiones el informador tiene que tratar con las mismas unidades militares. Recordemos que la premisa fundamental de un buen Oficial de Información Pública consiste en no “enfrentarse” a los informadores y ayudarles en su trabajo.

4.3.5. Resumen sobre el estado de la Comunicación Pública en el Ministerio de Defensa en situaciones de emergencia

El Ministerio de Defensa forma parte del mundo de la emergencia, las catástrofes y la Protección Civil por imperativo legal del Ordenamiento Jurídico español. Desde 1992, la Norma Básica de Protección Civil constituye el marco fundamental para la integración de los diversos Planes de protección civil, entre ellos los llamados Planes Especiales y, en concreto, los que consideran las situaciones bélicas.

Para dar cumplimiento a los requerimientos que la Administración Pública le pueda hacer, el Ministerio de Defensa cuenta con una Subdirección General de Cooperación y Defensa Civil, que depende de la Dirección General de Política de Defensa, con la cual se coordina la contribución del Departamento a la acción del Estado para hacer frente a crisis y emergencias.

En estas situaciones, hay veces que se emplea la fuerza militar como uno de los Organismos de la Administración más capaz de cubrir las necesidades que puedan surgir, pues suelen ir aparejadas de desórdenes sociales provocados por falta de servicios básicos esenciales así como la escasez de transporte, alimentos y agua. Y esto se debe a que tradicionalmente se ha venido demostrando que Las Fuerzas Armadas reúnen un conjunto de características, de orden personal y material, que las convierte en una reserva, a disposición permanente de la Administración, muy adecuada para dar una respuesta rápida

y eficaz ante esta clase de amenazas para la sociedad; su funcionamiento y organización basados en los principios de unidad, disciplina y jerarquía permiten obtener los niveles de coordinación y seguridad de actuación requeridos en este campo. A lo largo de la Historia se ha venido prestando un valioso servicio a la sociedad, mediante el denominado “auxilio de tropa”, amortiguando los efectos de las catástrofes, dando seguridad y confianza a la población civil; lo cual ha sido consecuencia de la capacidad de que disponen para desplegar de forma ágil y coordinada, utilizando los medios apropiados, de forma adecuada, con rapidez, prontitud y orden. Estas actividades y apoyos a los Grupos Operativos civiles actuantes en la emergencia, se han venido efectuando bajo el mando de la Autoridad competente, que normalmente recae en el Director del Plan de la Emergencia.

Durante la emergencia la gestión de la Información Pública específica y derivada de estas situaciones, como norma general, también es coordinada por la Autoridad civil a través de su Gabinete de Comunicación. Para el ministerio de Defensa, la Información Pública a difundir en estos casos suele ser de dos tipos, la que ofrece datos y cuestiones de tipo técnico sobre la emergencia y la de carácter institucional. Este último tipo de comunicación/información, la institucional de las Fuerzas Armadas, que no se debe confundir con la relativa al político titular del Ministerio de Defensa y su Gobierno (el autobombo), impregna y abarca todas las actividades en las que intervienen los componentes de las Fuerzas Armadas en los distintos escenarios donde ejercen su actividad, sobre todo en “situación de paz”, no se ciñe a la normativa específica del correspondiente Plan de Emergencia o Autoridad que lidera la respuesta.

Con el paso del tiempo, las Fuerzas Armadas españolas han entendido que la desconfianza hacia el mundo de la comunicación va en perjuicio de la imagen que se tiene de ellas y de las operaciones militares en las que intervienen. Aunque con mucha lentitud, han asimilado que los medios de comunicación social son los instrumentos más eficaces para dar a conocer sus actividades, potenciar su imagen y ganarse a la opinión pública.

El primer objetivo a alcanzar cuando se desencadena una amenaza o existe la posibilidad de que se produzca una crisis, aunque no sea de carácter bélico, es la opinión pública; hay que resaltar que en las crisis de carácter bélico la primera baja de combate que se produce, sin tan siquiera haberse roto las hostilidades es la verdad, y con ella la transparencia en la gestión de la información; el resultado es la pérdida de la libertad de expresión y de información. Las fuerzas que intervienen en un conflicto bélico saben que solo podrán vencer a su enemigo si son respaldadas por la opinión pública de la sociedad a que representan. La Historia ha demostrado que en una guerra, el bando capaz de hacerla “impopular” entre la opinión pública de la sociedad que

mantiene logísticamente al adversario, más pronto que tarde, la ganará, por muy superior que sea el contendiente no respaldado por su “gran público”.

En consecuencia, para las Fuerzas Armadas, la Información Pública es una función de mando de la más alta prioridad y como tal, su gestión compete solo al jefe de la operación, en quien recae la total responsabilidad sobre la misma, no pudiendo delegarla o subordinarla a ninguna función del Estado Mayor o Plana Mayor. De esta forma, en los conflictos bélicos, la Comunicación/Información Pública es combinada con acciones cívico-militares operaciones de guerra psicológica, operaciones de inteligencia y contrainteligencia, dando lugar, con esta mezcla de asuntos, a un nuevo concepto que puede denominarse como “guerra mediática”, “guerra de información” o también “guerra informativa”; en esta mezcla el nexo de unión de las diferentes disciplinas implicadas es el Órgano de Información Pública correspondiente en los ejércitos.

Los diferentes tipos de información que se utilizan en el Ministerio de Defensa se pueden agrupar de la siguiente forma: La Información Pública en Operaciones; la Información Pública en Operaciones no bélicas fuera de territorio nacional; La Información Pública en catástrofes y emergencias en territorio nacional; y la comunicación/información institucional de las Fuerzas Armadas.

Si se tienen en cuenta los derechos y deberes que afectan a todas las partes que intervienen en un conflicto, el posible punto de vista de cada una, así como la legitimidad en sus formas de proceder; se aprecia por un lado que los estamentos sociales (los ejércitos) de los gobiernos de naciones democráticas tratan de preservar “lo legislado” internacionalmente con respecto al derecho a la información, pero por otra parte, también se observa que las empresas de comunicación, mediante los informadores, en aras de la libertad de expresión no suelen subordinar el derecho humano a la información a otros derechos humanos preferentes. Aunque los fines de las empresas de comunicación no son altruistas⁴²⁹, tampoco suelen serlo los de las partes en conflicto⁴³⁰. En este

⁴²⁹ Jihad Ali Ballout, componente de la cadena Al-Jazeera en una entrevista que se le hizo decía "Entiendo que estas imágenes provocaron angustia en muchas personas. Desgraciadamente, así es la guerra, y nosotros estamos en una posición en que tenemos que informar sobre estas cosas, aunque haya gente que diga que esto no es correcto".

—¿La guerra es negocio para ustedes?

—Desgraciadamente, la guerra es un negocio en el sentido más amplio. Todos tenemos que hacer un trabajo en la vida, y nuestro negocio es reflejar una realidad para una audiencia que no puede ser testigo de los acontecimientos. La gente merece ser tratada con respeto y recibir una imagen de las cosas tal como ocurren. ""Al-Jazeera: la piedra en el zapato. Pascal Beltrán del Río. www.saladeprensa.org/art435.htm (consulta realizada el 8 de mayo de 2007).

⁴³⁰ ""Durante el conflicto con el régimen talibán, Washington trató de influir en la programación —que juzgaba "sesgada"—, mediante conversaciones de alto nivel con el jeque

punto entra en escena la gestión de la Información Pública por parte de la Administración que, sin dejarse llevar por los intereses espurios de las partes, debe procura ejercer el derecho a la información con arreglo a la legislación.

El Ministerio de Defensa cuenta orgánicamente con un sistema de gestión de la Comunicación Pública que está concebido para cubrir las necesidades sociales que le impone el ordenamiento jurídico español. Con él se pretende mantener el difícil equilibrio entre las obligaciones legales impuestas a la Institución, la confidencialidad necesaria para la seguridad de las operaciones y las limitaciones que a su vez impone la Ley a los componentes de las Fuerzas Armadas en materia de libertad de expresión y derecho a la información.

Por todo lo expuesto, lo perentoriamente exigible a todas las partes que intervienen en los conflictos, catástrofes, emergencias o labores de protección a la población civil, en el desarrollo de sus relaciones comunicacionales con informadores, empresas de información, ejércitos etc. es el cumplimiento de la legalidad vigente en materia de derechos humanos. La Administración Pública, a través de sus Fuerzas Armadas, en situaciones extraordinarias como las descritas debe ser la garante de los derechos y obligaciones de todos los implicados en la labor informativa en su zona de responsabilidad.

Hamad Bin Khalifa Al Thani, emir de Qatar y fundador y accionista principal de Al-Jazeera. En aquel tiempo se quejaba, por ejemplo, de que muchos comentaristas invitados por la televisora decían al aire que la política exterior estadounidense era la responsable de los ataques del 11 de septiembre (...) Al-Jazeera causó interés y controversia en Occidente al retransmitir una entrevista con Osama Bin Laden poco después de los atentados y por la posterior difusión de mensajes del líder terrorista, tanto en audio, video y escritos a mano. Instigadas por Washington, las grandes cadenas de televisión estadounidenses se abstuvieron de recoger de manera inmediata estos materiales –la consejera de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, Condoleezza Rice, y otros funcionarios alegaron que los mensajes debían ser estudiados antes de salir al aire, pues presumiblemente contenían órdenes en clave–, aunque terminaron por admitir su relevancia noticiosa.”” Al-Jazeera: la piedra en el zapato. Pascal Beltrán del Río. www.saladeprensa.org/art435.htm (consulta realizada el 8 de mayo de 2007).

4.4. El Ministerio del Interior y su gestión de la Comunicación e Información Pública

4.4.1. Aproximación general

La mayoría de los países disponen de organizaciones que guiadas por unos protocolos específicos, hacen frente a las situaciones extraordinarias. Estas organizaciones, generalmente, disponen de personal dedicado en exclusiva a estos menesteres, con recursos materiales y expertos que permiten identificar, evaluar y reaccionar con prontitud ante cualquier tipo de crisis o emergencia. La responsabilidad de la gestión de la Comunicación/Información Pública, en situaciones extraordinarias depende, fundamentalmente, de las leyes de cada país; en algunos como Francia, Canadá, Alemania, o Reino Unido, los planes y procedimientos para la informar a la población, sobre ciertos riesgos, están definidos en leyes o documentos legales, los cuales obligan en algunos casos a que sean los más altos cargos de la organización encargada de dar la respuesta quienes difundan la información; en otros casos se le encomienda esta responsabilidad al ministerio de turno encargado de liderar la situación. No obstante, dependiendo de la importancia del suceso, la respuesta a los de bajo nivel o de alcance regional puede ser gestionada por diversas las autoridades competentes en la materia, por ejemplo los *länder* en Alemania. Pero en todos los casos se respeta la premisa de que cada organismo informa y comunica dentro de su ámbito de competencia, garantizando que todos los mensajes de todas las fuentes están coordinados y dan la misma información.

Ya se ha visto que en España existen diversos organismos encargados de conducir y dar respuesta a situaciones extraordinarias; cada nivel de la Administración (Central, Autonómica y local) suele contar con sus propios organismos. Ciñéndonos a la Administración Central, dos son los organismos encargados de responder ante este tipo de situaciones: El Departamento de Seguridad Nacional y la Comisión Nacional de Protección Civil. El primero es el resultado de la evolución de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, creada en 1986, y la segunda es consecuencia de lo que se determina en el artículo 17 de la Ley 2/1985 de Protección Civil⁴³¹

⁴³¹ *Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis. Presidencia del Gobierno. «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1986, páginas 42462 a 42462.*

Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, de la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado núm. 22; de 25 de enero de 1985. p. 2093.

Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2002, páginas 34894 a 34896.

4.4.2. El Departamento de Seguridad Nacional

Aunque ya se tenía previsto la creación de la Comisión Nacional de Protección Civil en 1985, las circunstancias que atravesaba la legislación en esta materia⁴³² obligaron a que el Gobierno por Real Decreto 2639/1986 creara la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis y lo fundamentaba en base a que:

“La inexistencia en España de un sistema que permita al Gobierno la prevención, así como el control y conducción de una eventual situación de crisis de carácter nacional o internacional que pueda atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles, la ausencia de la necesaria normativa y de los planes de actuación posibles para afrontar con éxito un problema de esta naturaleza, consiguiendo una utilización coordinada, rápida y eficaz de todos los recursos públicos y privados disponibles viene siendo una preocupación permanente del Gobierno. Países de nuestro entorno político han venido desarrollando en las últimas décadas una intensa labor en la creación de un sistema de prevención y control de posibles crisis al que resulta aconsejable que nos homologuemos en la búsqueda de garantizar en todo momento la paz y seguridad de los ciudadanos.

Parece pues oportuno que se proceda por el Gobierno a dotar a nuestro país de un sistema estable y eficaz capaz de solventar los problemas antes señalados”⁴³³.

⁴³² Recuérdese el recurso de inconstitucionalidad, núm. 355/85, promovido por el Gobierno Vasco contra la Ley 2/85 sobre protección civil, que se estaba tramitando en estas fechas, del que se trató en el punto “2.3.3. Legislación de carácter general”.

⁴³³ “Artículo 1. 1. Se crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis, que estará integrada, como miembros permanentes, por el Presidente del Gobierno, el Vicepresidente del Gobierno y por los Ministros de Asuntos Exteriores, Defensa, Economía y Hacienda e Interior. (...)

3. La Comisión estará presidida por el Presidente del Gobierno, que podrá delegar en cada caso el ejercicio de esta función en el Vicepresidente del Gobierno.

Será Vicepresidente de la Comisión el Vicepresidente del Gobierno. Actuará como Secretario el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno.

Artículo 2. Corresponde a la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis:

a) Aprobar la normativa necesaria para el establecimiento de un sistema de conducción de situaciones de emergencia o crisis, tanto de carácter nacional como internacional, que puedan atentar a la vida, seguridad o bienestar de los españoles.

b) Aprobar los planes y programas de infraestructura y actuación que sean precisos para garantizar la continuidad de la acción del gobierno y el funcionamiento normal de la vida ciudadana en las situaciones a que se refiere el párrafo anterior.

c) Dirigir y coordinar las actuaciones encaminadas a prevenir, controlar y conducir las situaciones de crisis”. Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea la

Desde 1986, el sistema nacional de conducción de situaciones de crisis, se ha ido desarrollando en torno a los siguientes órganos: La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis, La Comisión de Apoyo⁴³⁴, El Comité Nacional de Planes Civiles de Emergencias⁴³⁵, El Departamento de

Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis. Presidencia del Gobierno. «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1986, páginas 42462 a 42462.

Esta disposición tendría sucesivas adaptaciones determinándose la composición definitiva de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis mediante el artículo 2 del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011, páginas 146651 a 146655, cuyo tenor es el siguiente:

“1. La Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis tendrá la siguiente composición:

a) El Presidente del Gobierno, que la presidirá.

b) La Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de la Presidencia.

c) Los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Defensa, del Interior, y de Fomento.

d) El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia.

2. El Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno ejercerá las funciones de Secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.”

⁴³⁴ “Fue creada por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC) de fecha 28 de enero de 1987. Está presidida por el secretario de la CDGSC y está compuesta por altos cargos de los departamentos representados en ésta.

Es el órgano de planificación, estudio, coordinación de trabajo y asesoramiento de la CDGSC y entre sus misiones principales figura la de asesorar y asistir directamente al presidente del Gobierno y transmitir las decisiones de éste”. Ministerio de Defensa, Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub5> (Consulta efectuada el 27 de junio de 2013).

⁴³⁵ “Fue creado por acuerdo de Consejo de Ministros de 15 de enero de 1988, que no ha sido publicado.

El CNPCE es el órgano interministerial de apoyo a la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis en lo relacionado con la aportación y aplicación de recursos para hacer frente a las situaciones de crisis o emergencia.

Está presidido por el secretario de la CDGSC, quién actúa como autoridad nacional de Planes Civiles de Emergencia.

Cuenta con dos vicepresidentes.

El vicepresidente primero es el director general de Política de Defensa, del Ministerio de Defensa, como responsable de gestionar la participación de éste Ministerio en la Defensa Civil, así como de coordinar la participación de los demás departamentos ministeriales.

El vicepresidente segundo es el director general de Protección Civil del Ministerio del Interior, que coordina la canalización de los recursos hacia Protección Civil en casos de crisis o emergencia.

Sus vocales son el director del Departamento Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis (DISSC), el director del Departamento de Internacional y de Seguridad de Presidencia de Gobierno, los coordinadores de los diferentes Comités Sectoriales de Trabajo y el representante permanente de España ante el Alto Comité de Planes Civiles de Emergencia (SCEPC) de la OTAN.

Infraestructura y Seguimiento de Situaciones de Crisis⁴³⁶. Por último en 2013 se determinaría que el Departamento de Seguridad Nacional sería el órgano permanente de asesoramiento y apoyo técnico en materia de Seguridad Nacional a la Presidencia del Gobierno, sus funciones, entre otras, son las siguientes:

«f. Realizar el seguimiento de los riesgos, amenazas o situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las decisiones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.

g. Analizar los posibles escenarios de crisis, estudiar su posible evolución, diseñar y custodiar, en coordinación con los órganos competentes los

El subdirector general de Defensa Civil, del Ministerio de Defensa, es el vocal-secretario y responsable del órgano permanente de apoyo y trabajo del CNPCE, asistido por un miembro del DISSC como secretario adjunto. (...)

Las funciones del CNPCE son las siguientes:

Emitir las directrices de planeamiento para la elaboración de los diferentes Planes Civiles de Emergencia, en cuanto a la determinación de objetivos, aplicación de medios alternativos y fijación de plazos, para atender a las hipotéticas situaciones de crisis que le formule la CDGSC. (...) Informar periódicamente a la CDGSC, acerca del estado de preparación en el ámbito de su competencia para hacer frente a situaciones de crisis o emergencia.

Elevar a la CDGSC las propuestas relativas a modificaciones o elaboración de normas legales necesarias para hacer frente a las diversas situaciones de crisis o emergencia, propuestas por los diferentes Comités Sectoriales de Trabajo.

Participar en los trabajos que desarrollen todos los órganos del SCEPC de la OTAN.

Mantener los enlaces necesarios con estructuras homólogas de otros países en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores. (...)” Ministerio de Defensa, Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub5> (Consulta efectuada el 27 de junio de 2013).

⁴³⁶ “Fue creado por el Real Decreto 163/1987, de 6 de febrero, y reorganizado por los Reales Decretos 1689/2004, de 12 de julio, y 560/2004, de 19 de abril.

El DISSC está adscrito orgánicamente a la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno, pero depende funcionalmente del director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, que asimismo ejercerá las funciones de secretario de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis. (...)

El DISSC proporciona apoyo a los órganos del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis, y tiene las siguientes funciones específicas:

Mantener y asegurar el adecuado funcionamiento del Centro Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis y las comunicaciones especiales de la Presidencia del Gobierno, así como proteger sus instalaciones y documentación.

Realizar el seguimiento de las situaciones de crisis o emergencia nacionales e internacionales, en coordinación con los órganos y autoridades directamente competentes, y servir como órgano de apoyo para las actuaciones de la Presidencia del Gobierno o de la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.(...)”. Ministerio de Defensa, Disponible en: <http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub5> (Consulta efectuada el 27 de junio de 2013).

planes de contingencia que respondan a cada una de la situaciones, manteniéndolos actualizados, elaborando con los respectivos Ministerios los catálogos de medidas de respuesta.»⁴³⁷

Así las cosas, y después de la reestructuración efectuada en mayo de 2013⁴³⁸ el Ministerio del Interior tiene presencia en el Departamento de Seguridad Nacional a través del Consejo de Seguridad Nacional (el cual depende de la Presidencia del Gobierno), del que forman parte el Ministro del Interior y el Secretario de Estado de Seguridad. De esta forma, mediante uno de sus dos Órganos Superiores, la Secretaría de Estado de Seguridad, es partícipe y colaborador con el Departamento de Seguridad Nacional el cual depende de la Presidencia del Gobierno⁴³⁹.

4.4.3. La Comisión Nacional de Protección Civil

Según el real Decreto 976/2002, “La Comisión Nacional de Protección Civil es un órgano colegiado interministerial dependiente del Ministerio del Interior, que tiene por finalidad fundamental la de conseguir una adecuada coordinación entre los órganos de la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, en materia de protección civil, para garantizar una eficaz actuación de los poderes públicos en orden al estudio y prevención de las situaciones de grave riesgo colectivo, catástrofe o calamidad pública, y a la protección y socorro de personas y bienes en los casos en que dichas situaciones se produzcan”. (Artículo 1)⁴⁴⁰

Entre las funciones que ejerce figura la de: “Participar en la coordinación de las acciones de los órganos relacionados con la protección civil”⁴⁴¹. Por otra parte la Comisión Nacional de Protección Civil tiene el carácter de Comité Español de la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres, sus función, entre otras, son las de:

⁴³⁷ Artículo único del Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012 de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE 175 de 23 de julio de 2012, páginas 52757 y 52758.

⁴³⁸ Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE núm. 131, de 1 de junio de 2013, páginas 41487 a 41490.

⁴³⁹ Artículo 4. del Real Decreto 83/2012 de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE número 12, de fecha 13 de enero de 2012. Páginas 2066 a 2070.

⁴⁴⁰ Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. BOE número 236 de fecha 2 de octubre de 2002. Páginas 34894 a 34896.

⁴⁴¹ Artículo 2.1.c. del Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. BOE número 236 de fecha 2 de octubre de 2002. Páginas 34894 a 34896.

“b) Promover iniciativas de las diferentes Administraciones Públicas y de las entidades privadas, para la realización de actuaciones que contribuyan a la mejora de la prevención y mitigación de riesgos de carácter catastrófico. (...)

e) Fomentar la participación y la coordinación de actividades de las distintas Administraciones Públicas, entidades privadas y personal especializado, en programas de cooperación internacional relativos a prevención y mitigación de desastres”⁴⁴².

La composición de la Comisión Nacional de Protección Civil incluye la participación, como no podía ser de otra manera, de diversos Ministerios como son los de Economía; Ciencia y Tecnología; Fomento; Educación, Cultura y Deporte; Trabajo y Asuntos Sociales; Agricultura, Pesca y Alimentación; Administraciones Públicas; Sanidad y Consumo; Hacienda, Presidencia, Medio Ambiente y Defensa⁴⁴³. Sus componentes pertenecen a todos los campos de la Administración relacionados con la emergencia. El Ministerio del Interior participa en ese conjunto de carácter multidisciplinar con el Ministro del Interior y con el Subsecretario del Interior.

⁴⁴² Artículo 2.2.e. del Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. BOE número 236 de fecha 2 de octubre de 2002. Páginas 34894 a 34896.

⁴⁴³ “ El Pleno de la Comisión Nacional de Protección Civil estará constituido por los siguientes miembros:

1. Presidente: el Ministro del Interior.
2. Vicepresidente: el Subsecretario del Ministerio del Interior quien sustituirá al Presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.
3. Secretario, con voz y voto: el Director general de Protección Civil.
4. Vocales:
 - a) Un vocal representante de cada uno de los Departamentos ministeriales siguientes: Economía; Ciencia y Tecnología; Fomento; Educación, Cultura y Deporte; Trabajo y Asuntos Sociales; Agricultura, Pesca y Alimentación; Administraciones Públicas; Sanidad y Consumo; Hacienda, y Presidencia.
 - b) Un vocal en representación de la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno.
 - c) Dos vocales en representación del Ministerio de Defensa y otros dos del Ministerio de Medio Ambiente.
 - d) Cuatro vocales en representación del Ministerio del Interior.
 - e) Un vocal en representación del Consejo de Seguridad Nuclear.
 - f) Un vocal en representación de cada una de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.”

Artículo 4 del Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. BOE número 236 de fecha 2 de octubre de 2002. Páginas 34894 a 34896.

De este modo, el Ministerio del Interior también interviene en la gestión de situaciones extraordinarias a través de la Subsecretaría de interior, y en concreto con la Dirección General de Protección Civil. En este caso su presencia es mayor al ser el Ministro del Interior el Presidente de la Comisión Nacional de Protección Civil. Aunque a primera vista se podría pensar que las misiones que se le encomiendan se solapan con algunas de las asignadas al Departamento de Seguridad Nacional, no es así pues éste último organismo, como su nombre indica, opera en el campo de la seguridad nacional y sus diversas ramificaciones, mientras que la Comisión Nacional de Protección Civil únicamente ejerce sus cometidos para dar seguridad a la población civil.

4.4.4. El sistema de comunicación en el Ministerio del Interior

4.4.4.1 Generalidades

Para cumplimentar las funciones que se le encomiendan al Ministerio del Interior en materia de Protección Civil⁴⁴⁴, principalmente, cuenta con cuatro órganos directivos: la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, y la Dirección General de Tráfico, dependientes de la Subsecretaría del Interior, la Dirección General de la Policía y la Dirección General de la Guardia Civil, dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad.

El órgano de comunicación del que se vale el Ministro del Interior es la Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, con nivel de subdirección general, a cuyo titular como responsable de la gestión de comunicación del Departamento, le corresponden los siguientes cometidos:

“dirigir y mantener las relaciones informativas y de publicidad institucional con los medios de comunicación social y difundir la información de carácter general del Departamento. Coordinará las relaciones informativas de los distintos servicios del Ministerio y las unidades de comunicación de los Centros Directivos, en particular las campañas institucionales de publicidad y de comunicación que pretendan desarrollar en su respectivo ámbito de competencia. Le corresponde definir y coordinar los contenidos

⁴⁴⁴ “Al Ministerio del Interior le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; (...) el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas sobre protección civil; y la administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial.” Artículo 1 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

de la página web del Ministerio y participar e informar la propuesta de programa editorial del Departamento.”⁴⁴⁵

La coordinación de las unidades de comunicación de los cuatro órganos directivos aludidos es muy parecida a la que se ha visto en el Ministerio de Defensa, con la salvedad de que las limitaciones de la libertad de expresión no son las mismas y por lo tanto la difusión de la información es más ágil y autónoma para cada Dirección General. Ni la Secretaría de Estado de Seguridad, ni la Subsecretaría del Interior⁴⁴⁶ disponen de una unidad de comunicación que les auxilie en estos cometidos, para ello se apoyan en la Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales.

4.4.4.2. La gestión de los diversos tipos de Información Pública en el Ministerio del Interior y sus particularidades

Generalidades

Como ya se ha dicho, la “tarea fundamental del sistema de protección civil consiste en establecer el óptimo aprovechamiento de las posibles medidas de protección a utilizar. Consecuentemente, debe plantearse, no sólo de forma que los ciudadanos alcancen la protección del Estado y de los otros poderes públicos, sino procurando que ellos estén preparados para alcanzar por si mismos tal protección”⁴⁴⁷. De esta forma, la legislación en materia de protección civil insiste en los aspectos relacionados con la autoprotección ciudadana pues, ante situaciones de catástrofe o emergencia, gran parte de la población afectada depende, al menos inicialmente, de sus propias fuerzas, conocimientos y decisiones con el fin de aumentar su resiliencia⁴⁴⁸. Si a los

⁴⁴⁵ Artículo 1.5. del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

⁴⁴⁶ “Quedan suprimidos los siguientes órganos directivos: (...) De la Subsecretaría: (...) c) La Subdirección General de Estudios y Relaciones Institucionales, dependiente de la Secretaría General Técnica.” Disposición adicional quinta del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

⁴⁴⁷ Según se dice en el ya enunciado apartado IV, de la Exposición de Motivos de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, de la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado núm. 22; de 25 de enero de 1985. p. 2093.

⁴⁴⁸ “Para satisfacer la demanda de protección de los sujetos no basta con la existencia de instituciones, organizaciones o agencias que la ofrezcan, sino que se precisa además que los individuos se sientan efectivamente protegidos. Buena parte del valor de las instituciones de protección está en su capacidad de generar tal sentimiento de protección, incluso más allá de la eficiencia en la intervención y la gestión en los momentos de catástrofes. De hecho, podría interpretarse que ambas dimensiones pueden alimentarse: los sujetos se sentirán más protegidos en la medida que califican de buena la actuación de las instituciones en caso de

mandatos legales señalados se le une la continua insistencia social demandando más seguridad ante la posible amenaza de riesgos capaces de provocar catástrofes, crisis o emergencias de cualquier tipo, es comprensible que las Administraciones Públicas se hayan visto en la obligación de asumir una serie de actividades preventivas y reactivas, para responder a esas situaciones, cuya dirección y gestión incorpora conocimientos que incluyen diversas disciplinas, entre ellas se encuentra la comunicación social, necesaria para informar, formar y sensibilizar al llamado “gran público” sobre los diferentes procesos que se desarrollan. De esta forma, la Información Pública, utilizada en sus diferentes alternativas, se encuentra íntimamente unida a la cultura de la emergencia y la protección a la población, siendo una de las herramientas más importantes con que se cuenta en este campo⁴⁴⁹.

La información pública, bien gestionada, aumenta el grado de seguridad de la ciudadanía, pero no hay que olvidar que para que esa información llegue a sus destinatarios es imprescindible disponer de los medios técnicos apropiados de comunicación y transmisión de datos. Cuando se produce una emergencia o catástrofe los servicios públicos esenciales son los primeros en sufrir los efectos de la catástrofe y por lo general, en la zona afectada, los servicios de comunicación y transmisión de datos quedan inutilizados, bien sea por su destrucción, deterioro o por la sobrecarga que soportan en los momentos críticos. Esta realidad motiva que la Administración disponga de medios y tecnologías que conforman un sistema de redes y canales de comunicación, expresamente reservados para estos casos y de los que habrá que tener en

catástrofe; y, al contrario, la actuación de estas instituciones en caso de catástrofe se verá facilitada por la confianza de los sujetos en la protección que brindan. La confianza en el sistema de protección forma parte sobresaliente del mismo sistema.

Por otro lado, los sujetos pueden tener una mayor o menor disponibilidad para coadyuvar en la protección. Será alta si son dueños en autoprotección que hay que concebir como una especie de preparación para ser protegido y, en su caso, ayudar a proteger a los demás.

Son, pues, los propios ciudadanos los que forman parte del sistema de protección de una sociedad: en unos casos, otorgando su confianza; en otros, auto-protegiéndose; en otros ayudando en labores de protección. La conclusión es obvia: la producción socio-institucional de protección será consistente en la medida en que incluya a los ciudadanos”. RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Página 33.

⁴⁴⁹ “Se deposita la confianza; así decimos, utilizando términos que parecen tomados a préstamo del ‘banqués’, ese peculiar lenguaje del mundo bancario. En el caso de las instituciones u organismos, el depósito de tal confianza se dirige como demanda de actuación en una doble dirección. Por un lado se pide tutela, protección, es decir, una actuación que limite o compense los resultados de la catástrofe y nos ponga realmente ‘a salvo’. Por otro lado, se requiere información y apertura de canales de comunicación no sólo para saber qué hacer, sino también (y tal vez sobre todo) para darle nombre a las cosas, tal vez tremendas, que han sucedido”. RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 1ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Página 95.

cuenta sus posibilidades y limitaciones cuando se quiera difundir cualquier tipo de información.

Para salvar los obstáculos relatados, al gestionar la Información Pública, se deberá atender a dos aspectos fundamentales sobre la seguridad; el primero responde a todo lo relacionado con la seguridad de funcionamiento del conjunto de redes y sistemas de comunicación de emergencias por los que se va a llevar a cabo la difusión de la información, para que llegue a sus destinatarios de forma segura, en el formato adecuado al organismo receptor que la va a explotar y redundante en el tiempo⁴⁵⁰; en segundo término, tan

⁴⁵⁰ Para prevenir tales situaciones la protección civil dispone de unos canales, redes y sistemas de comunicación de uso exclusivo para las emergencias que, unidos a los que habitualmente se utilizan, tratan de conseguir mantener activa la comunicación y transmisión de datos en los momentos críticos, para posibilitar y asegurar el tráfico de información entre los distintos organismos competentes en la gestión de emergencias y los ciudadanos. Los principales son los siguientes:

- Sistema de Comunicaciones Satélite (RECOSAT). El acrónimo RECOSAT responde a Red de Comunicaciones Satelitales de la DGPCE. Su objetivo es asegurar la existencia de un canal de comunicaciones en situaciones de emergencia con los Centros de Coordinación de las áreas afectadas por una catástrofe. Con esta red se proporciona a las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno los siguientes servicios: Videoconferencia, voz, fax y acceso a la red pública de telefonía conmutada a través de la estación central en la DGPCE; también permite comunicaciones de datos bajo protocolo de red internet (IP).
- Redes de comunicaciones para los planes de emergencia nuclear. Son un conjunto de redes que, apoyadas en RECOSAT, proporcionan el soporte e infraestructura de comunicaciones a los distintos planes de emergencia nuclear. Se articula y compone por subredes de ámbito provincial y local.
- Red de comunicaciones en VHF. Es una red terrestre, que tiene como función proporcionar enlaces en radiotelefonía entre las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, con los diferentes servicios y órganos encargados de dar la respuesta a las emergencias, con las mallas provinciales y locales establecidas en la zona afectada y con el Puesto de Mando Avanzado. Se compone de estaciones fijas, móviles y repetidores.
- Red Radio de Emergencia (REMER). La Red Radio de Emergencia es una organización de ámbito territorial formada por radioaficionados españoles, vinculados de forma voluntaria y altruista a la DGPCE a través del Ministerio del Interior, que garantiza la comunicación interpersonal vía radio en aquellos casos que sea requerida su participación para servir de instrumento de transmisión y enlace entre los distintos servicios de intervención y respuesta. Complementa y es redundante con sistemas orgánicos de transmisiones en el caso de que fallen por cualquier causa. Los recursos que se utilizan son privados y sus componentes, radioaficionados, asumen voluntariamente los deberes que se les asignen en base a las obligaciones que, como ciudadanos, les puedan corresponder en los casos de catástrofes o emergencias que determinen las autoridades de Protección Civil; todo ello bajo la supervisión de la Dirección General de Telecomunicaciones, a los efectos que procedan.
- Redes basadas en servicios proporcionados por diferentes operadores de comunicaciones vía satélite. Independientemente de los medios enumerados también se dispone de diversos medios que enlazan con distintos sistemas de telecomunicación. De esta forma la redundancia y la seguridad en la transmisión de datos, en caso de necesidad, se tiene asegurada con todo el globo. Entre estos medios, a disposición de la DGPCE, se pueden destacar los siguientes:

Terminales servicio THURAYA -asignados principalmente a los planes de emergencia nuclear, terminales IRIDIUM, terminales INMARSAT RDSI -como soporte para videoconferencia en zonas que no existe servicio terrestre.

- Sistema de información de Gestión de Emergencias (SIGE). La DGPCE define el sistema SIGE como “un grupo de diferentes subsistemas”. Los más importantes están dirigidos al manejo de información, sin embargo hay otros sistemas que permiten integrar a todos ellos en un entorno común y proveer de un sistema de comunicaciones entre las diferentes organizaciones e instituciones implicadas.

Algunas de las funcionalidades de este sistema son: registro y almacenamiento de la información recibida por cualquier medio de comunicación en la sala de emergencias de 24 horas de la DGPCE, emisión de avisos de acuerdo con la información en tiempo real recogida por las redes de monitorización del riesgo, elaboración de informes gráficos y alfanuméricos, seguimiento de las actuaciones y del estado de la emergencia, gestión del catálogo de medios y recursos, evaluación del riesgo, simulación de daños, integración de software externo y mantenimiento de datos.”

- Sistema Integrado de Gestión y Administración de Medios de Emergencias (SIGAME). Este sistema consiste en una plataforma tecnológica, accesible a través de la red, cuyo objetivo es facilitar la gestión de los recursos ubicados en las diferentes Comunidades Autónomas y “supone una mejora en los sistemas de información mutua entre los Centros de Coordinación Operativa de las Comunidades Autónomas y el de la propia Dirección General. Esta herramienta informática de comunicación permite una mayor eficacia en la respuesta ante las emergencias y una más rápida puesta a disposición de la ayuda que se requiera por parte de las Comunidades Autónomas, en aplicación del principio constitucional de solidaridad interterritorial.”

- Sistema Común de información y Comunicación CECIS. La Comisión Europea, en el marco del mecanismo comunitario de cooperación reforzada de protección civil, creó un Sistema Común de Comunicación e información para las Emergencias (Common Emergency Communication Information System-CECIS). Con este sistema se dispone de un instrumento que permite la comunicación y el intercambio de información entre los Estados miembros y los demás participantes, en el marco del Mecanismo comunitario de cooperación de protección civil.

- Aplicación en Red para Casos de Emergencia (ARCE). Esta Aplicación es “un mecanismo que permite compartir información y actualizarla permanentemente, entre todos los miembros de la Asociación Iberoamericana de Organismos Gubernamentales de Defensa y Protección Civil, de manera que la respuesta conjunta ante situaciones de emergencia, pueda ser lo más eficaz posible.” Dadas las ventajas que ofrece internet, ante una emergencia, el país afectado puede solicitar mediante esta aplicación ayuda internacional a través de un canal de comunicaciones simultáneo entre varios interlocutores con procedimientos sencillos y eficaces.

- Sistema Unificado de información de los Servicios de Protección contra Incendios y de Salvamento (ESA6). Este sistema consiste en la recopilación “Estadísticas de Actuaciones de los Servicios de Extinción de incendios y Salvamento”; está compuesto por los Parques de Bomberos de Ayuntamientos, Consorcios, Cabildos, Diputaciones y las Comunidades Autónomas, así como la DGPCE. El sistema se nutre de la información que introduce cada usuario del mismo, siendo las Comunidades Autónomas las validadoras de las estadísticas de su ámbito territorial.

- Sistema de redes de vigilancia radiológica medioambiental (RAR, REA y REM). El sistema de redes de vigilancia radiológica medioambiental “se compone de la Red de Vigilancia de Ámbito Nacional del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y de la Red de Alerta de la Radioactividad (RAR) Entre las dos tienen unos mil puntos de medición radiológica ambiental, repartidos por

importante como el primero, se refiere al contenido de la información, al aspecto cualitativo de la información a difundir, es decir: tener la certeza y seguridad de que la idea a transmitir, “la idea fuerza” de los mensajes, no se altera o deforma antes de llegar al destinatario y que se cumple con los requisitos legales marcados por la Administración. Estos dos aspectos (la seguridad en el “soporte” por el que se va a transmitir la información y la seguridad de difundir la “idea fuerza” correcta), si son utilizados adecuadamente, formarán una simbiosis perfecta para que la información pública contribuya de forma eficaz a la Seguridad Ciudadana en caso de amenaza de calamidad pública. Del soporte no trataremos por no ser objeto de este trabajo, en cambio sí será conveniente analizar la faceta cualitativa de la información a difundir en estos casos.

La Información Pública emitida por el Ministerio del Interior en situaciones extraordinarias debe poseer el mayor grado de veracidad y se le debe hacer llegar al ciudadano sin que él lo solicite a la Administración; el problema surgiría cuando estos datos fuesen muy abundantes o difíciles de localizar pues se podría producir desinformación; si ocurriese esto último, habría que catalogarla a este tipo de Información Pública como no segura en los efectos que puede producir el mensaje difundido, dado que no se podría certificar que los datos lleguen al destinatario en tiempo y forma, aunque sean útiles y veraces, lo cual no permitiría una adecuada Comunicación Pública sobre los acontecimientos objeto de información. Acabamos de aportar un nuevo concepto, el de Comunicación Pública⁴⁵¹. No se va a entrar en disquisiciones técnicas sobre los conceptos de comunicación e información pero, de forma simplista, se puede señalar que, en el campo de las crisis y la emergencia, la comunicación es la información que ha llegado al público destinatario para el que fue elaborada y ha causado los efectos perseguidos, o sea, la información se convierte en comunicación cuando es “aprovechada” por el público a que va dirigida. De esta forma, se puede afirmar que, la Comunicación Pública es la información pública que ha alcanzado el más alto grado de seguridad en sus efectos por haber conseguido el objetivo que persigue. Este aspecto cualitativo es el que importa en el mundo de la Comunicación/Información Pública, es decir: tener la seguridad de que la idea a transmitir en la información no se altera o deforma antes de llegar al destinatario, y la certeza de que cumple con los requisitos legales marcados por la Administración.

toda España, que permiten medir los niveles de radiación en el aire, suelos, ríos, el litoral, y los sistemas alimentarios.

⁴⁵¹ Como se puede apreciar, este término aplicado al ámbito de la protección civil, no se corresponde con la idea de “Comunicación pública”, expuesta en su momento, definida en el Artículo 20.1 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia. Ministerio de Cultura. «BOE» núm. 97, de 22 de abril de 1996, páginas 14369 a 14396.

Ya se ha señalado que en el campo de las crisis y la Emergencia la información se puede clasificar, a grandes rasgos, en tres tipos: información preventiva, información previa a la población e información durante la emergencia. Cuando esta última es utilizada indebidamente se suele producir una crisis, debiéndose utilizar otro concepto distinto la llamada Comunicación de Crisis. Las primeras, por su contenido y características, son las más rigurosas en los contenidos que emite, es decir, las más seguras; la de crisis, por premura de tiempo, es la que menos garantías ofrece en la veracidad de sus datos, aunque se debe tender a conseguir el más alto grado de rigor posible. Pasemos a ver con mayor detenimiento los distintos tipos de Información Pública que se emiten en el Ministerio del Interior y las peculiaridades de cada una.

La información preventiva

La información preventiva, como su nombre indica, es la que ofrece y da a conocer datos y medidas para aumentar la prevención y autoprotección ante la posibilidad de que se produzcan crisis o catástrofes como resultado de un riesgo o amenaza determinada. En este tipo de información se ven involucrados los cuatro órganos directivos del Ministerio del Interior aludidos con anterioridad en base a las siguientes circunstancias: Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía y Guardia civil, están obligadas a la “difusión de la información de interés para el orden y la seguridad pública en el ámbito de las funciones propias”⁴⁵²; La Dirección General de Tráfico es la responsable de “La comunicación y divulgación relacionada con el tráfico y la seguridad en la circulación vial. (...) La información a los usuarios de las vías interurbanas sobre las incidencias de circulación”⁴⁵³; En igual forma a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, se le encomienda “La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos. (...) El desarrollo de estudios y programas de información a la población, así como la promoción de la autoprotección ciudadana y corporativa, y de fomento de la participación social en las actividades de protección civil y emergencias”⁴⁵⁴

⁴⁵² Artículos 3.3.a y 4.8.2.c. del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

⁴⁵³ Letras K y O del Artículo 10.1. del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

⁴⁵⁴ Letras e y l del Artículo 11.2. del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

En este tipo de información de carácter preventivo, se incluyen las Campañas de Comunicación e Imagen que se llevan a cabo, por parte de la Administración Pública, para proteger a la ciudadanía de algún riesgo concreto. Son ejemplo de campañas informativas realizadas por el Ministerio del Interior, las que se hacen con motivo de la época de riesgos de incendios forestales y aviso por lluvias y tormentas, o en la época invernal los riesgos de grandes nevadas e inundaciones. Estas campañas suelen ser difundidas a través de los medios de comunicación así como por los canales de que dispone el Ministerio del Interior en las cuatro Direcciones. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en su portal de Internet, avisa sobre los riesgos⁴⁵⁵. La información que ofrece la Dirección General de Tráfico sobre la información de carreteras, también la realiza a través de su página Web⁴⁵⁶, la Dirección General de Protección Civil y Emergencias sobre las medidas preventivas a adoptar en situaciones de nieve y frío intenso en colaboración con la Agencia Española de Meteorología, la Operación Pase del Estrecho, etc.

Información y datos que tienen un carácter transversal pues son útiles a los diversos Ministerios y Organismos públicos implicados en dar respuesta a las emergencias. Por sus características, con este tipo de Información Pública se pretende hacer Comunicación Pública al objeto de aumentar la resiliencia de la población civil.

La información previa a la población

El concepto información previa a la población ya fue tratado en su momento, pero conviene recordar que nació como consecuencia de la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. En este sentido, la obligación de informar a la población se hace de forma imperiosa y taxativa a la hora de planificar las emergencias nucleares con la siguiente argumentación: “los planes de emergencia nuclear establecerán los procedimientos y cauces necesarios para garantizar, de forma rápida y apropiada, la cobertura informativa a la población efectivamente afectada, a las Administraciones Públicas implicadas y al resto de la población”⁴⁵⁷. Aunque aplicable para cualquier tipo de riesgo, solo se ha desarrollado para los de tipo radiológico; es bueno y acertado aprovechar este concepto y aplicarlo de una forma más extensa a los casos en que sea factible y, sobre todo, para que sirva como guía ante cualquier clase de riesgo. Este

⁴⁵⁵ <http://www.proteccioncivil.org/>

⁴⁵⁶ http://www.dgt.es/portal/es/informacion_carreteras/trafico_medios/

⁴⁵⁷ Punto 7.m, del Título I, del Real Decreto 1546 2004 de 25 de junio por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear (PLABEN).

tipo de información lo coordina y gestiona la Dirección General de Protección Civil y Emergencias⁴⁵⁸.

Dado que cuando se trató la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría de Interior por la que se aprobó la Directriz de información previa a la población en los Planes de Emergencia Nuclear, el concepto de información previa se vio con suficiente detalle, no se volverá sobre ello debiendo hacer mención, nuevamente, a que todos los datos expuestos para el caso de la emergencia nuclear, con las pertinentes adaptaciones, son aplicables a cualquier tipo de riesgo⁴⁵⁹.

La información pública durante la emergencia

La resolución de toda emergencia se desarrolla en dos campos distintos pero complementarios: el operacional y el de la comunicación social. El primero se basa en dar respuesta a la situación para contener y paliar los daños donde se

⁴⁵⁸ “En particular, corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las siguientes funciones: (...) El desarrollo de estudios y programas de información a la población, así como la promoción de la autoprotección ciudadana y corporativa, y de fomento de la participación social en las actividades de protección civil y emergencias, así como de programas de educación para la prevención en centros escolares.” Artículo 11.2.I. del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

⁴⁵⁹ “¿Tienen información o formación previa de cómo comportarse en caso de catástrofe quienes experimentan directa o indirectamente una catástrofe? En el estudio llevado a cabo por MF en 1991 (2004) se destacaba que la mayor parte, el 80%, consideraba que no tenía formación previa. En noviembre de 2007, el 61% de los que han vivido personalmente una catástrofe señalan que su conocimiento de cómo comportarse en caso de emergencia es escaso (44%) o nulo (17%) (Tabla 1.27). Aun cuando no pueden considerarse sinónimos conocimiento sobre lo que hacer y formación, podría apuntarse que entre los que viven alguna catástrofe hay un ligero mayor conocimiento -que tal vez sea derivado de la propia experiencia de catástrofe.

Tabla 1.27. Grado de conocimiento de cómo comportarse en caso de catástrofe según experiencia de catástrofe

		Conocimiento			Total
		Elevado	Escaso	Nulo NS/NC	
Sí, personalmente	38,4%	44,2%	16,8%	6%	100,0%
Sí, por cercanía	41,4%	47,6%	10,3%	6%	100,0%
No, nunca	23,9%	53,1%	22,2%	8%	100,0%
N.C.	42,9%	28,6%	28,6%		100,0%
Total	27,7%	51,2%	20,3%	8%	100,0%

Fuente: CIS nov. 2007”.

RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Páginas 45 y 46.

ha producido el hecho. El segundo busca la comunicación con los diferentes actores que pueden verse afectados⁴⁶⁰.

Salvo en las grandes catástrofes, llegada la emergencia, los técnicos son capaces de dar la respuesta oportuna a un riesgo determinado si se les permite actuar con entera libertad y sin presiones políticas⁴⁶¹; no se olvide que existe un Plan de Emergencia y que, si está bien elaborado, la emergencia será controlada según las previsiones evitando la catástrofe, es decir, mayores daños.

Por otra parte, conviene tener presente que, en ocasiones, una emergencia perfectamente controlada a través de su correspondiente Plan de Emergencia, y una vez superada la amenaza, puede transformarse en una crisis para la institución que gestiona la emergencia si la Información Pública no llega en forma adecuada al ciudadano. La clave para que esto no suceda estriba en una correcta gestión del Plan de Comunicación de Emergencia; una de sus finalidades es evitar una crisis provocada por una mala gestión informativa que contribuya a entorpecer la respuesta a la emergencia. Este Plan el de Comunicación, debe formar parte del Plan de Emergencia en cuestión.

La aparición de una emergencia requiere una respuesta rápida teniendo siempre presente que bien conducida no sólo permite preservar el prestigio y la credibilidad del estamento o institución responsable, sino que incluso puede

⁴⁶⁰ La Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 27 de noviembre de 1989 relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica, en su artículo 6 Título III, sobre información en caso de emergencia radiológica dice lo siguiente: "Los Estados miembros velarán para que, cuando se produzca un caso de emergencia radiológica, la población efectivamente afectada sea informada sin dilación sobre los datos de la situación de emergencia, sobre el comportamiento que deba adoptarse y, en función del caso de que se trate, sobre las medidas de protección sanitaria que le sean aplicables. (89/618/Euratom).

⁴⁶¹ "La elevada confianza (o la baja desconfianza) en el conjunto del sistema social de protección tiene también sus grietas y sus sombras. Lo muestra la investigación cualitativa, en la que se hace a la luz un rosario de quejas que pasamos a enunciar de forma resumida:

- Crítica a los políticos por el uso partidista de las catástrofes
- Crítica a los medios de comunicación por su tendencia al alarmismo, la manipulación informativa o la espectacularización morbosa de las catástrofes. (...).
- La desorganización o descoordinación para enfrentarse a la gestión de las catástrofes. Este aspecto se deriva de una doble presión del sistema político sobre el sistema social de protección: por un lado, de la estructura orgánico-administrativa del Estado español en tres niveles (central, autonómico y local); por el otro, de las disputas entre (y en el interior de) los partidos políticos. La escasa participación directa de los ciudadanos en el propio sistema de protección, resaltándose la falta de cultura y formación en este apartado, así como la escasa mentalidad de protección, de la que también se hace responsable a la propia Administración por no fomentarla. ". RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Página 69.

salir reforzada ante la opinión pública. La clave para que la comunicación sea eficaz en una emergencia es la previsión, es decir, estar preparado para reaccionar antes de que ésta se presente. Una vez que aparece hay poco tiempo para reaccionar, y si no se tiene preparado y ensayado un Plan de Comunicación de Emergencia, es muy probable que los acontecimientos superen al Órgano de Comunicación. Los hechos en sí mismos no suelen producir las crisis, sino el modo con que se reacciona ante ellos. Una emergencia no desembocará en crisis si no es noticia; lo que no quiere decir que si en un momento determinado unos hechos no interesan a la prensa se vayan a olvidar o que en el futuro no puedan ser noticia y, si se han ocultado, provocarán una crisis mayor que la que se dio cuando se produjeron.

La opinión pública, y los informadores, no castigan a los estamentos u organizaciones que padecen una emergencia por su infortunio sino por la falta de eficacia, responsabilidad y capacidad de reacción ante la misma. Si un estamento público no es capaz de responder con rapidez, demuestra poca preparación ante el “imprevisto”; si informativamente no se anticipa a las circunstancias que se le puedan presentar, es que su Gabinete de comunicación e información no está siendo eficaz al no ser capaz de difundir la información adecuada en el momento oportuno, empañando así el principio de transparencia informativa, provocando la famosa frase “algo tendrán que ocultar al no informar” y de esta forma, derivar la emergencia en una crisis. Es fundamental poner todos los medios disponibles para superar la emergencia, pero también es fundamental contarlos, es decir, poner en conocimiento de los ciudadanos afectados los trabajos que se están llevando a cabo para que perciban el esfuerzo que se está realizando.

En este contexto, para enfrentarse a la emergencia el Director del Plan, aparte de con un Órgano ejecutivo, cuenta con el asesoramiento de dos dispositivos definidos de antemano: un Comité Asesor en el que se integran los más altos directivos, los responsables de las distintas áreas que componen la organización en la emergencia, y un Gabinete de Comunicación e Información. La principal misión de este último será la de conseguir el apoyo y la comprensión de la opinión pública salvaguardando la imagen corporativa y la de sus actividades.

De esta forma podemos decir que la información durante la emergencia tiene dos facetas, la de contribuir a la seguridad de las personas afectadas y aquella otra que la Constitución impone a la Administración, la de informar a los administrados, al público en general⁴⁶².

⁴⁶² CE. Artículo 20. 1. Se reconocen y protegen los derechos: (...) d) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. En correlación con la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices

La primera, la de la seguridad, se suele conseguir observando las directrices reflejadas en los Planes de Comunicación de Emergencia; esta información se complementa con los datos y recomendaciones que se van emitiendo mientras continúe activa. Durante esta fase hay que utilizar todos los medios de difusión que hemos ido exponiendo⁴⁶³ y que figurarán en el Plan de Emergencia correspondiente⁴⁶⁴.

La faceta de informar a la Sociedad, es la más complicada por ser la que mayor repercusión suele tener en la opinión pública. Este tipo de información debe ser liderada por el Gabinete de comunicación e información del Plan de Emergencia y llevada a cabo por personal especializado perteneciente al citado gabinete; téngase en cuenta que este personal es conocedor de todas las peculiaridades del plan. Por el carácter especializado de la materia, al tener

por las que se han de regir los programas de información previa a la población. Y la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 27 de noviembre de 1989 relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica (89/618/Euratom).

⁴⁶³ Véase lo expuesto en el punto 4.4.4.2. Generalidades.

⁴⁶⁴ “La otra forma de abordar el papel de los medios es situándolos como agentes orientadores en el mismo escenario de la catástrofe. Ya no como fuentes de conocimiento genérico sobre cómo actuar o como fuentes de formación, sino como agentes que informan sobre lo que ocurre y lo que conviene hacer cuando ocurre la catástrofe. Por los datos de la Tabla 4.18, podemos comprobar que no es lo mismo usar y recoger la información de un medio que asignarle un grado alto de confianza. En efecto, aunque, como acabamos de ver, la radio no es el más usado para adquirir conocimiento y no es el mejor valorado cara a la formación, sin embargo es el que se considera más fiable (39% de las respuestas). Sigue la televisión con un 37%. Los dos medios agrupan cuatro de cada cinco elecciones de los sujetos.

La fiabilidad del resto de medios queda muy lejos de la otorgada a la radio y la televisión. Con todo, hay que destacar el lugar relevante que adquiere Internet. Su valoración como medio fiable crece entre los jóvenes.

Tabla 4.18 Confianza en los medios en caso de catástrofe

Inspiran más confianza	
La radio	38.8%
La televisión	36.9%
Los periódicos y revistas	3.8%
Internet	9.6%
Otras respuestas	1.2%
Ninguno	4.7%
N.S.	4.5%
N.C.	.5%
(N)	(3468)

(RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Página 73).

que conocer las particularidades de cada riesgo, no entraremos en el asunto, pero lo que sí debe quedar meridianamente claro es que la información que se dé a los medios de comunicación debe estar aprobada por el Director del Plan y difundida por el Gabinete de Comunicación correspondiente, no debiendo existir otro interlocutor entre los medios de comunicación y el personal actuante en la emergencia que no sea el determinado previamente en el Plan de Comunicación, o el que determine el Director de Comunicación. Cualquier tipo de declaración a los medios de comunicación debe ser supervisada por personal cualificado para evitar duplicidades, controversias y distorsiones. En este sentido el Ministerio del Interior centraliza, coordina y difunde la información durante las emergencias en las que se determina que está presente el interés nacional⁴⁶⁵, pudiendo delegar esta función en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno en la zona afectada.

Al producirse la emergencia, un punto fundamental a conseguir es el de hacer notar que el Gabinete de Comunicación se ha activado desde el primer momento; el ciudadano necesita ver que existen gestores del problema. Estos gestores deben centralizar toda la información desde el primer instante. Las opiniones de personas llevadas por las emociones y las imágenes de la catástrofe dan siempre un carácter más trágico a la información. Si el Gabinete de comunicación e información se erige como el único trasmisor legítimo de información, los medios no buscarán llenar sus páginas con informaciones de terceros. El Ministerio del Interior realiza estas funciones mediante su página web, la cual es actualizada continuamente por su Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales.

Por último, conviene recalcar que, ocurrida la emergencia, el primer objetivo a conseguir es mantener la iniciativa informativa a toda costa; los medios de comunicación deben recibir con la mayor brevedad posible un primer avance informativo que evite que sea conocido el incidente a través de radio, televisión, Internet o cualquier otra fuente que no sea el Gabinete de Comunicación del Director del Plan. Los Directores de Plan de Emergencias, los Delegados y Subdelegados del Gobierno, las Autoridades locales y el Ministerio del Interior, coordinados por la Oficina de Comunicación, son los responsables, en cada caso, de mantener la iniciativa en la información.

⁴⁶⁵ Artículo 1 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. Ministerio del Interior. BOE. núm. 105, de 1 de mayo de 1992, páginas 14868 a 14870.

4.4.5. Las nuevas tecnologías de la información y su aplicación por parte del Ministerio del Interior

La gestión de la información pública en situaciones de emergencia se enfrenta a un nuevo desafío, la irrupción de las redes sociales a través de Internet y la telefonía móvil. Los medios de comunicación tradicionales ya no son los únicos que difunden los acontecimientos sociales. El denominado “ciudadano periodista”, a través de YouTube, Facebook, Twitter, etc., hace circular documentos y comentarios aportando gran cantidad de información, unas veces muy valiosa, pero en otras ocasiones esa información se limita a rumores e inexactitudes que complican la respuesta a la crisis por parte de la Administración, sobre todo cuando son las propias víctimas las que cuentan lo que les está ocurriendo de forma sesgada.

No cabe duda de que la necesidad que tienen los medios de comunicación por difundir a la mayor brevedad los sucesos puede promover fácilmente la publicación de informaciones falsas o incompletas, que si bien pueden ser calificadas de veraces puede que no sean verdaderas⁴⁶⁶. La Administración, como principal difusor de información en estos casos, no debe entrar en esa dinámica y menos sin contar con el beneplácito y autorización del Director del Plan de Emergencia en cuestión, ya se ha reiterado que la información que se emita a la ciudadanía debe ser verdadera, es decir, averada y contrastada al máximo⁴⁶⁷. No obstante, la utilización de estos soportes y técnicas informativas

⁴⁶⁶ «Nuestra jurisprudencia constitucional equipara "la verdad" de los hechos al convencimiento por el sujeto de buena fe de que los mismos son ciertos. Basta que se respete el deber de diligencia, respecto de la comprobación de la información publicada. (...) la veracidad requiere una diligente búsqueda periodística de la verdad que asegure la seriedad del esfuerzo informativo (STC 132/1995, de 11 de septiembre). (...) cuando la Constitución requiere que la información sea veraz, no está tanto privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas sino estableciendo un deber de diligencia sobre el informador, a quien se puede y debe exigir que lo que transmite como hechos hayan sido objeto de previo contraste con datos objetivos. De este modo el requisito de la veracidad deberá entenderse cumplido en aquellos casos en los que el informador haya realizado, con carácter previo a la difusión de la noticia, una labor de averiguación de los hechos sobre los que versa la información y haya efectuado la referida indagación con la diligencia exigible a un profesional de la información.

La comunicación veraz en el sentido del artículo 20.1 d) de la CE significa información comprobada según los cánones de la profesionalidad en los medios de comunicación social,» Sentencia del Tribunal Supremo. Sala de lo Civil, de 2 de abril de 2012. (ROJ: STS 2872/2012).

⁴⁶⁷ El mejor ejemplo que puede ilustrar este extremo es el sucedido con motivo de la falsa alarma ocurrida el 27 de marzo de 2014 en las inmediaciones de Gran Canaria. El incidente tuvo una gran repercusión en los medios de comunicación llegándose a cuestionar, en alguno, la comunicación de emergencias. En este caso se da la circunstancia de que, precisamente, el 1-1-2 Canarias había recibido el 16 de marzo, en Washington, una mención de honor en reconocimiento al el esfuerzo realizado por el CECOES 1-1-2 en innovación tecnológica al incorporar nuevos sistemas de atención a las emergencias.

hace posible la monitorización en tiempo real y valorar con cierta precisión situaciones de emergencia; de esta forma, mediante la retroalimentación de los datos difundidos (feedback), se pueden detectar y corregir errores en comunicación adoptando las estrategias más apropiadas en cada momento.

Ya se ha demostrado la utilidad de estas herramientas en algunas ocasiones, como han sido situaciones de caos circulatorios derivadas de condiciones climatológicas o en la colaboración y persecución del delito. De esta forma las nuevas tecnologías de la información y las redes sociales se han convertido en algo a tener muy en cuenta si se quiere desarrollar un Plan de Comunicación de emergencia adecuado, tanto para la información preventiva como para la que se debe difundir durante la emergencia. Pero también es necesario saber que cuando un suceso adquiere las dimensiones de catástrofe la Administración, hoy por hoy, no dispone de los medios necesarios para hacer frente a las solicitudes de información de las redes sociales; la experiencia

- Terra, en sus noticias de sucesos, publicaba lo siguiente:

« La falsa alarma que todos creyeron cuestiona la comunicación de emergencias.

Distintos servicios de emergencia creyeron ayer durante al menos 20 minutos que un avión comercial había caído al mar en la costa Gran Canaria, en una falsa alarma que se transmitió como la pólvora y que hoy ha abierto una reflexión sobre cómo comunicar estos hechos en la era de Twitter.

A las 15.01 horas de ayer, el 112 de Canarias, que posee uno de los perfiles de emergencias con más seguidores en Twitter de toda España (@112canarias), lanzó este mensaje: "Control Canarias confirma caída al mar de avión a 2 millas costa #GranCanaria a la altura de Jinamar. Se desconoce el número de pasajeros". (...)

Sin embargo, solo unos minutos después, cuando la noticia ya estaba en la redacciones de todos los medios de España, e incluso de algunos internacionales, se descubrió que el supuesto avión caído al mar era un remolcador que arrastraba una gabarra con una grúa, cuyo perfil, visto en la distancia, era similar al de una aeronave.

La Agencia Efe ha accedido hoy a grabaciones de las conversaciones mantenidas entre el Centro de Coordinación de Emergencias del Gobierno de Canarias (Cecoes) y el aeropuerto de Gran Canaria que acreditan hasta qué punto era creíble la alarma, pero el asunto ha desatado un fuerte controversia respecto a si debió comunicarse tan pronto y, más aún, con la potencia multiplicadora de Twitter. (...)

Sin embargo, tanto Aena como los controladores aéreos han censurado que el 112 emitiera ese tuit de las 15.01 horas, cuando la emergencia estaba en estado tan incipiente. "¿Qué aportó ese tuit? No aportó nada, solo confusión", ha sentenciado Fernando Marián...» Terra. SUCESOS. 28 de marzo de 2014.19:22. Disponible en: <http://noticias.terra.es/sucesos/la-falsa-alarma-que-todos-creyeron-cuestiona-la-comunicacion-de-emergencias,78dc66d7b6805410VgnCLD2000000ec6eb0aRCRD.html>. (Consulta efectuada el 2 de abril de 2014).

- Gobierno de Canarias. Nota de prensa. 25-03-2010 . 13:56. Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad. "El 1-1-2 Canarias recibe el reconocimiento de su homólogo en Estados Unidos por su innovación tecnológica. Una delegación canaria viajó hasta Washington para recibir el agradecimiento americano durante las jornadas '911 Goes to Washington'...". Disponible en: <http://www.gobiernodecanarias.org/noticias/?module=1&page=nota.htm&id=125474> (Consulta efectuada el 2 de abril de 2014).

también ha demostrado que estos sistemas fallan y se colapsan ante un intento de acceso masivo a las páginas web de las instituciones en estos casos. En el colapso “comunicacional” indicado hay que incluir el que se produce en los soportes por los que se difunden los datos, o sea, las redes de comunicación.

El Ministerio del Interior utiliza de forma profusa las nuevas tecnologías de la información, Las redes sociales están presentes en todas sus variantes a la hora de gestionar los diversos tipos de información pública, hasta el punto de que el Cuerpo Nacional de Policía es uno de los cuerpos policiales más seguidos a través de twitter en todo el mundo. Bajo la denominación “INTERIORGOB” y con la llamada de “Síguenos en Twitter@interiorgob”, en la dirección: <https://twitter.com/interiorgob> se puede conocer la actualidad informativa del Ministerio. La gestión de este tipo de información corresponde a cada uno de los distintos servicios y a las unidades de comunicación de los Centros Directivos concernidos bajo la tutela y coordinación de la Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales⁴⁶⁸.

Por último, los principales obstáculos con que se tropieza la Administración en este ámbito, son de dos tipos: los relacionados con el marco legal y los derivados de la propia herramienta.

Los derivados del marco jurídico, fundamentalmente, son consecuencia de que a la Administración se le hace responsable de los daños que pueda causar en el ciudadano la información que emita tanto por acción como por omisión; cuestión que obliga a los componentes de la Administración, responsables de gestionar cualquier tipo de información, a sopesar las repercusiones negativas que puedan tener los datos a difundir. En concreto, la verdad y la transparencia informativa son difíciles de mantener, si no se dispone de personal cualificado para atender a las demandas informativas de cada momento.

En cuanto a los obstáculos derivados de la propia herramienta, se distinguen los siguientes:

- La seguridad en la información. Remitiéndonos a la seguridad en la correcta transmisión de la idea fuerza, se debe tener en cuenta que las redes sociales no son propicias para difundir mensajes largos y que los públicos a los que se dirige no suelen aceptar con agrado textos con muchas palabras⁴⁶⁹; lo que lleva a sintetizar en exceso con las

⁴⁶⁸ Artículo 1.5. del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas. BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012. Páginas 14527 a 14553.

⁴⁶⁹ “Hay que tener en cuenta el importante peso que tiene la edad, a la hora de establecer la confianza en los diversos medios, y el hecho de que quienes han tenido personalmente un episodio de catástrofe durante su trayectoria vital tienen una edad media alta (50,3 años). Edad superior que es la que más inclina a fiarse de la radio y a usarla. Por el otro lado, quienes

limitaciones que ello comporta. Este obstáculo se puede subsanar mediante la utilización de la correspondiente página web en Internet.

En lo relativo a la seguridad de funcionamiento del soporte por el que se difunde la información, su principal vulnerabilidad, en la actualidad, es el colapso de los sistemas informáticos y telefónicos ante una crecida presencia de usuarios en una situación de crisis; si a ello se le une el que las infraestructuras en las que se apoyan estos sistemas suelen sufrir desperfectos y que dependen del suministro de energía eléctrica, la seguridad de que los datos a emitir lleguen a las personas afectadas por la emergencia queda en entredicho.

En resumen, estas herramientas comunicativas son poco seguras en las zonas afectadas por catástrofes o emergencias, debiendo tenerse previsto la utilización redundante de otras más tradicionales, y por ahora más seguras, como la radio.

- Los públicos que utilizan este tipo de herramientas. En lo tocante a los públicos a que se puede llegar mediante este tipo de herramientas durante la emergencia, hay que decir que conforma un entorno poblacional muy reducido para lo que se pretende en estos casos ya que se limita considerablemente a la mitad de la población que utiliza Internet y precisamente se concentra en la franja más joven⁴⁷⁰. Esta

han vivido la situación de catástrofe por cercanía son los más jóvenes (edad media 45,8 años). Y es la juventud la que, a su vez, conlleva una mayor proximidad a Internet.

Tabla 4.20 Fiabilidad de medios según experiencia de catástrofe

	Experiencia de catástrofe				Total
	Sí Personalmente	Sí por cercanía	No nunca	N.C.	
La radio	44,9%	39,8%	37,6%	14,3%	38,8%
La televisión	27,8%	32,0%	39,1%	85,7%	36,9%
Los periódicos y revistas	5,1%	4,4%	3,5%		3,8%
Internet	8,6%	13,5%	9,4%		9,6%
Otras respuestas	2,4%	1,3%	9%		1,2%
Ninguno	6,1%	5,6%	4,4%		4,8%
N.S.	4,3%	3,4%	4,6%		4,4%
N.C.	8%		5%		5%
Total	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 1ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Página 74.

⁴⁷⁰ "Redes sociales en España. Ocho de cada diez internautas de entre 18 y 55 años usan las redes sociales. Entre quienes no lo usan el 44% tienen una edad comprendida entre los 40 y 50 años (aunque el interés por acceder es superior a la de los últimos años). El estudio de IAB indica que los usuarios acceden al menos siete veces a la semana y que, curiosamente, existe un aumento de quienes abandonan alguna red (el 50%) pero migran a otras. Pierden por ejemplo y en este orden Badoo, Hi5, Tuenti, Myspace y Twitter y en el cambio ganan Facebook

vulnerabilidad, en la zona afectada por la emergencia, no permite que en el Plan de Comunicación de la Emergencia se considere a estos instrumentos de comunicación como fundamentalmente valiosos para informar a la población afectada, y serán tenidos en cuenta como herramienta complementaria. No obstante hay que reconocer que bajo el aspecto del servicio informativo que se debe dar a la sociedad y a los medios de comunicación (la denominada función pública de informar), en general, será muy útil si son bien gestionados.

- Las limitaciones en la gestión económica de la Administración. La dificultad de dar un buen servicio es consecuencia de disponer de personal cualificado en todos los aspectos derivados de la emergencia que se produce, así como en las habilidades comunicativas que requiere una función como la que se pretende desarrollar con el uso de las redes sociales. Si se tiene en cuenta que el servicio debe prestarse de forma continuada, las veinticuatro horas del día, es fácil entender que este tipo de servicio en la Administración, y en particular en el Ministerio del Interior, se limite a ser un mero difusor de datos como lo hace cualquier gabinete de comunicación al emitir las correspondientes notas de prensa en situaciones de emergencia. En resumen, se puede afirmar que al utilizar las redes sociales, por lo general, como meros difusores de datos, se está duplicando un servicio que se puede dar con mayor economía de medios a través de la correspondiente página web de Internet, a la cual se puede acceder desde cualquier ordenador o teléfono móvil. Para situaciones de emergencia esta redundancia de funciones, en la actualidad, no es adecuada ni aceptable en la gestión de los caudales públicos, atendiendo a los resultados que proporciona.

Por último, es pertinente decir que se está trabajando en este novedoso campo de forma muy acelerada y que los aspectos negativos relatados, en un futuro no muy lejano, se verán subsanados; sirva como ejemplo el que en diversos países se está utilizando la telefonía móvil y las redes sociales para la difusión de posibles alertas por tsunami, cosa impensable en el año 2004 cuando un tremendo maremoto afectó a la población del océano Índico causando más de 250.000 muertes.

(80%) y Twitter (19%). En líneas generales Facebook, Twitter y LinkedIn suben mientras que Tuenti se mantiene. En cuanto al uso, Facebook mantiene el liderazgo absoluto, le sigue Youtube (aunque no es una red social) y Twitter.

El uso desde dispositivos móviles aumentó un 47% en el último año.

Facebook y Twitter son las redes más consultadas desde estos aparatos”.

IV Estudio anual Redes Sociales. Enero 2013. Interactive Advertising Bureau (iab) disponible en: IAB Spain Research. 2013. IV Estudio anual de redes sociales. <http://www.iabspain.net/investigacion/>

4.4.6. Resumen sobre el estado de la Comunicación e Información Pública en el Ministerio del Interior en situaciones de emergencia

El Ministerio del Interior, en el ámbito nacional, es el encargado de liderar las situaciones extraordinarias relacionadas con la Protección Civil y la Emergencia llegando, en su caso, a utilizar el apoyo y asesoramiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. También es partícipe y colabora con el Departamento de Seguridad Nacional como órgano permanente de asesoramiento y apoyo técnico en materia de Seguridad Nacional a la Presidencia del Gobierno.

La gestión de la Información Pública generada por el Departamento de Seguridad Nacional corresponde al Ministerio de la Presidencia; la gestión de la Información Pública derivada de las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional de Protección Civil es responsabilidad del Ministerio del Interior. En situaciones de emergencia en las que se determine que no está presente el interés nacional, la información pública será gestionada por la Comunidad Autónoma o la Autoridad local correspondiente.

La Información Pública ante situaciones de crisis, catástrofes o emergencias contribuye a la seguridad de forma decisiva. Los medios de comunicación, bien utilizados, son la principal herramienta con la que cuenta el Ministerio del Interior para dirigir y promover la seguridad entre la población ante cualquier alteración social⁴⁷¹. Y si por su elevado coste económico se entiende que no se

⁴⁷¹ “La relación de la población con los medios muestra su complejidad al oscilar entre la confianza que se deposita en ellos como instituciones y la desconfianza que se muestra frente a sus informaciones. (...). Los medios, además, no sólo son fuentes de información directa sobre lo que pasa en situaciones de emergencia colectiva. También son el soporte a través del cual las autoridades y las instituciones pueden ponerse en contacto con la población en tales situaciones. La paradoja, sea o no aparente, continúa: mientras los estudios cualitativos tienden a reflejar cierta desconfianza frente a las acciones de las autoridades y los medios de comunicación en la gestión de las catástrofes, el acuerdo se hace unánime a la hora de demandar información en tales circunstancias de esas mismas fuentes criticadas. (...).A pesar de las dudas, para la mayor parte de la población no vinculada directa o profesionalmente con instituciones del sistema de protección, no hay más remedio que confiar en los medios cuando se busca información. Pero, además y a pesar de la desconfianza en su cobertura de los acontecimientos, los medios son señalados como los canales más eficaces para la información sobre prevención o preparación para catástrofes. Los medios resultan situados en el centro del sistema de protección: antes de la catástrofe, asumiendo un papel de divulgación de medidas educativas o preventivas; después de la catástrofe, informando, orientando, ayudando.

Tabla 2.1. Canales más eficaces para la formación o preparación para catástrofes

Personalmente		Población General	
TV	(75,8%)	Centros escolares	(91,2%)
Participación en simulacros	(75,8%)	Participación en simulacros	(85,1%)
Radio	(73,3%)	TV	(84,0%)
Centros escolares	(71,4%)	Radio	(82,0%)

pueden llevar a cabo ejercicios y simulacros con toda la población para responder a los posibles riesgos por los que se ve afectada, y que la única formación y sensibilización que puede recibir es la que se le proporciona a través de la Información Pública, queda claro y se pone de manifiesto que la Administración puede y debe aumentar la autoprotección y por ende la seguridad de las personas mediante la Información Pública⁴⁷².

Una parte de la investigación empírica ha indagado las preferencias mediáticas de la población a la hora de conseguir información en situaciones de catástrofe.

Estas preferencias, como se pudo apreciar en el anterior informe, se orientaban hacia los medios audiovisuales de masas, como la radio y la televisión: el 39% y el 37% respectivamente los consideran los medios más fiables en caso de catástrofe (...)

Tabla 2.2. Medio más fiable en caso de catástrofe (distribución porcentual de respuestas)

La radio 38.8. La televisión 36.9. Los periódicos y revistas 3.8. Internet 9.6. Otras respuestas 1.2. Ninguno 4.7. N.S. 4.5. N.C. .5. (N) (3468) (...)

Así, por ejemplo, parece que la radio es el primer medio al que se acude, (...) Pasados esos primeros momentos, se abre un proceso en cuyo transcurso la radio es sustituida por otro medios. (...)

En todo caso y en cualquiera de las fases en las que se encuentre la catástrofe, el valor que se reconoce a los medios de comunicación es el que les proporciona el directo: la presencia en la catástrofe; el contar lo que va ocurriendo desde la catástrofe. (...) Tan en directo, que convierten en realidad la catástrofe, haciéndola formar parte de la realidad compartida socialmente. Tan en directo, a través de sus imágenes –lo que explica el lugar preferente y clave de los medios audiovisuales en el despliegue informativo de las catástrofes– que lo que sucede se hace plenamente real o incluso hiperreal a los ojos del espectador. Baudrillard dio la clave: los *media* realizan ejercicios de hiperrealidad, pues, traducida en imágenes impactantes, hacen más real la realidad misma”. RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 2ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Páginas 49 a 53.

⁴⁷² “EL CONOCIMIENTO Y LOS MEDIOS (...) Son dos las funciones concretas que se les atribuyen con relación a las catástrofes: como medios transmisores de conocimiento formativo sobre qué hacer en caso de emergencias y como medios de información sobre la catástrofe.

Sobre la utilización de los medios, como instrumento para conseguir conocimiento sobre qué hacer en una situación de catástrofe colectiva, (...), la gran mayoría han adquirido ese conocimiento a través de la televisión. Así lo señala el 59% de los consultados que tiene algún nivel de conocimiento, lo cual puede extrañar poco si tenemos en cuenta que es el medio general, al que todos acceden. Al ser el medio de uso más extendido, la probabilidad de que los conocimientos tengan ese origen es obviamente muy alta.

Ahora bien, aunque los medios masivos de comunicación ocupan un lugar relevante como fuente de conocimiento, la evaluación de la calidad o consistencia de tal conocimiento parece ser baja. Así, sólo el 28% y el 31% de los que han conseguido tal conocimiento respectivamente de la televisión y la radio consideran que tienen un conocimiento elevado (...) La desigual valoración del conocimiento obtenido en los distintos medios no impide que los sujetos vuelvan a proponerles un papel relevante como instrumentos o vías para mejorar la formación de los ciudadanos para afrontar situaciones de emergencia (Tabla 4.16). (...)

Tabla 4.16 Medios o instituciones propuestos para la formación de los ciudadanos ante situaciones de catástrofe (pregunta multirrespuesta)

De la televisión 54,9%. De la radio 20,8%. De periódicos y revistas 5,5%. De la familia y conocidos 2,7%. De la escuela 26,1%. De los centros de trabajo 12,7%. De la realización

El Estado se encuentra obligado, por Ley, a informar al ciudadano con prontitud y de forma veraz para preservar su seguridad de cualquier riesgo antes de que se produzca la emergencia –Información previa a la población- y durante la misma; también está obligado a informar a los medios de comunicación para que la población a través de ellos, aunque no se encuentre afectada directamente, pueda conocer y seguir la evolución de la emergencia.

Para finalizar, si la máxima: “la información es poder”, se asume y comprende sin ningún tipo de reservas por el denominado “gran público”, el Ministerio del Interior deberá esforzarse para conseguir que la sociedad entienda que, en el campo de la emergencia, “la Comunicación Pública es seguridad”.

de prácticas en simulacros 10,8%. De la Administración Pública (Bomberos, Policía, Protección Civil, Ejército, etc.) 17,6%. De asociaciones de vecinos y ciudadanos voluntarios (Cruz Roja, ecologistas, voluntariado social, ONGs, etc.) 4,6%. De centros de formación especializados 9,9%. De Internet 4,4%. De los libros ,7%. Del cine ,2%. De otros medios ,4%. N.S. 2,6%. N.C. ,4%. (N) (3.468)

No obstante, (...) se observa una atribución menor de un papel formativo a los medios masivos en general y a los relativamente minoritarios en particular (periódicos, revistas, libros, Internet) y un aumento de la confianza en la capacidad formativa de las organizaciones formales, especialmente la escuela y los cuerpos especializados de la Administración Pública (Bomberos, Policía, etc.). Algo que es más coherente con la relación expuesta entre reconocimiento de la calidad del conocimiento que se tiene y los medios e instituciones utilizados para conformarlo”. RIESGOS Y CATÁSTROFES. ACTITUDES Y CONDUCTAS EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA 1ª PARTE. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. 2008. Páginas 70 a 72.

3. SEGUNDA PARTE: MARCO TEÓRICO Y METODOLOGÍA

Capítulo 5: Comunicación de crisis y recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales

5.1. Los distintos modelos de crisis y las particularidades de las crisis en situaciones de catástrofe o emergencia

5.2. Comunicación y recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales

5.3. Resumen sobre la comunicación de crisis y su influencia en la recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales

5.4. Planteamiento para la elaboración y registro de datos sobre la percepción cotidiana de la gestión en la Administración Pública, de la comunicación e información en casos de emergencias

5.5. Planteamiento para la elaboración y registro de datos sobre La información publicada por la Administraciones Central y Autonómica, y la prensa escrita durante la gestión de una catástrofe: el caso real del terremoto ocurrido en Lorca en 2011

Capítulo 5: Comunicación de crisis y recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales

5.1. Los distintos modelos de crisis y las particularidades de las crisis en situaciones de catástrofe o emergencia.

Encontrar una definición de “crisis” que se acomode con precisión al ámbito de la protección a la población civil y la emergencia, es labor prácticamente imposible. En el Diccionario de la Real Academia Española, de las siete acepciones que ofrece, no hay ninguna que se pueda aplicar con rigor a este tipo de situaciones.

En la Administración tampoco se define con precisión este término, su concepto difiere dependiendo de los distintos órganos ministeriales. La Dirección General de Protección Civil y Emergencias tampoco dispone de una definición oficial que determine los parámetros de este concepto; únicamente en la “Recopilación de términos usados en protección civil y materias afines”⁴⁷³, existe una relativa al asunto, a ella ya nos hemos referido parcialmente con anterioridad, y consta de siete acepciones de las cuales, la relacionada con la emergencia se describe con el siguiente tenor:

“Estado delicado y conflictivo en el cual, por circunstancias de origen interno o externo, se rompe el equilibrio y la normalidad de un sistema y se favorece su desorganización.

Es el proceso de liberación de los elementos sumergidos y reprimidos de un sistema como resultado de una perturbación exógena o endógena, que conduce a la parálisis de los elementos protectores y moderadores, a la extensión de los desórdenes, la aparición de incertidumbres de todo tipo y de reacciones en cadena y eventualmente a la mutación o desaparición del sistema en crisis. Las crisis pueden ser el resultado de un desastre o constituir ellas mismas el desastre”.

Esta definición es tan genérica que engloba el concepto de emergencia dentro de la crisis, ya que, según este texto, la emergencia se puede incluir perfectamente en el primer párrafo de esta definición. Pero la principal

⁴⁷³ Recopilación de términos usados en protección civil y materias afines. 2008. Nipo: 126-08-112-9. Existe una versión más antigua disponible en la red datos son: Recopilación de términos usados en Protección Civil y materias afines. 2005. Nipo: 126-05-056-6. http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p_p_id=122_INSTANCE_Sv6M&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_categoryId=445898 (consulta efectuada el 15 de marzo de 2013).

disfunción que ofrece es que considera que la crisis conduce “a la parálisis de los elementos (...), a la extensión de los desórdenes, (...) incertidumbres de todo tipo y de reacciones en cadena y eventualmente a la mutación o desaparición del sistema en crisis”, sin tener en cuenta la posibilidad de que cierto tipo de crisis, como las que únicamente se producen por una mala gestión de la comunicación pública, por lo común, no suelen producir ninguno de los efectos señalados. Un ejemplo de esto es la crisis producida en España, el 26 de mayo de 2011 como consecuencia de la bacteria 'E. coli', la ya aludida “Crisis del pepino”, que si bien en Alemania produjo la muerte a casi medio centenar de personas, en España únicamente la sufrimos en el aspecto económico como resultado de la mala gestión de la comunicación pública por parte de las Autoridades españolas y alemanas, y las cuantiosas pérdidas económicas que produjeron fueron restituidas por la Unión Europea.

En el mundo académico se pueden encontrar gran cantidad de Autoridades que definen de un forma u otra el concepto de crisis. Ejemplo ilustrativo es el profesor Piñuel, que delimita el concepto de crisis de la siguiente forma:

“La noción de “crisis” responde a un cambio repentino entre dos situaciones, cambio que pone en peligro la imagen y el equilibrio natural de una organización porque entre las dos situaciones (la situación anterior y a la posterior a la crisis) se produce un acontecimiento súbito (inesperado o extraordinario) frente a la cual una organización tiene que reaccionar comprometiendo su imagen y su equilibrio interno (como organización) y externo (como institución) ante sus públicos”.⁴⁷⁴

Lo generalista de esta definición permite decir que es aplicable a cualquier ámbito de la sociedad. Estudiándola bajo el prisma de la emergencia, nos lleva a entender que la utilización de los términos “inesperado o extraordinario” no es totalmente aplicable a las crisis que se producen en este tipo de situaciones, pues gran cantidad de ellas son perfectamente previsibles. En el accidente ferroviario de Santiago de Compostela, de julio de 2013, que causó setenta y nueve personas fallecidas, aunque se produjo de forma súbita, la catástrofe era perfectamente previsible; solo había que esperar a que al error humano (como así ocurrió) se uniese a la falta de medidas de seguridad preventiva que lo hubiesen evitado. Otro ejemplo sobre la dificultad, o no, que entraña prever las crisis, es la falta de rigor en la aplicación de la norma sismoresistente en España; resultado de esto fueron, en gran medida, los efectos catastróficos del terremoto de Lorca ocurrido en 2011. Ciertamente es que la crisis, casi siempre, se va a producir en el momento más inesperado y que no hay dos crisis iguales,

⁴⁷⁴ PIÑUEL RAIGADA, José Luis. Teoría de la Comunicación y Gestión de las Organizaciones. 1997. Editorial SÍNTESIS, S.A. Pág. 167.

aunque tengan las mismas causas; el profesor Piñuel, a la hora de estudiar la tipología de las crisis dice:

“Las crisis pueden revestir tantas formas, que es difícil hacer una tipología exhaustiva. Sin embargo, se las puede distinguir según la naturaleza de los acontecimientos que las suscita, o según la duración de su desarrollo”⁴⁷⁵.

Otro ejemplo que puede servir de referencia es la forma en que Marín Calahorro delimita el concepto:

“La palabra crisis lleva de inmediato a la idea de que sucede algo, generalmente, inesperado negativo y fuera de lo normal que afecta al funcionamiento habitual (...). Suele convertirse en una circunstancia que trae de forma repentina el interés de los medios de comunicación. Este interés es consustancial con la crisis, sin él pasaría desapercibida para el entorno y no dañaría la imagen (...). Una situación de crisis produce una ruptura, gradual o súbita, de los elementos de equilibrio en los que se sustenta una organización y genera un proceso de desestabilización que, si no es detenido a tiempo, puede ocasionar una alteración coyuntural o incluso más grave en la entidad afectada”⁴⁷⁶.

La idea de que si en una emergencia no se suscita el interés de los medios, será un aspecto que favorecerá la anulación de una crisis es fundamental a la hora de gestionarla. Esta forma de situar el concepto de crisis el profesor Marín lo complementa enfatizando en que no se debe incurrir en el error de ocultarla, que aunque haya pasado inadvertida a los medios de comunicación se debe dar a conocer en el momento oportuno, y que se deben difundir las medidas de respuesta que se han tomado; con ello se evitaría que en el futuro fuese noticia la ocultación de la emergencia por parte de la Administración⁴⁷⁷. Por la amplitud

⁴⁷⁵ PIÑUEL RAIGADA, José Luis. Teoría de la Comunicación y Gestión de las Organizaciones. 1997. Editorial SÍNTESIS, S.A. Página 169.

⁴⁷⁶ MARÍN CALAHORRO, Francisco. Comunicación de Crisis. LID Editorial Empresarial 2009. Página 21.

⁴⁷⁷ El ejemplo que estudia Marín es la fuga de la central nuclear de Ascó en noviembre de 2007. La lección principal del proceso de gestión de los acontecimientos es que un incidente no excesivamente grave se convirtió en una crisis de pérdida de credibilidad y confianza en la dirección de la central, que ocasionó el cese de su director y del jefe de protección radiológica. Además provocó alarma en la comunidad local donde está implantada, críticas de los medios de comunicación y por parte de algunas asociaciones ecológicas. (...) La actitud de silencio adoptada por la dirección de la central fue absurda. (...) La opacidad y el retraso en la información sobre acontecimientos que pueden poner en riesgo la seguridad de las personas y el medio ambiente suelen convertir un incidente mal gestionado en una crisis mediática y crear alarma social.” MARÍN CALAHORRO, Francisco. Comunicación de Crisis. LID Editorial Empresarial 2009. Páginas 141 y 142.

Más información periodística en:

de la definición, esta conceptualización del término crisis, también engloba el concepto de emergencia dentro de ella; expresiones que como veremos, en el campo de la protección civil, deben entenderse como conceptos distintos aunque en determinados casos coexisten ambos. En este mismo sentido para gestionar las crisis, el referido profesor, las clasifica en evitables e inevitables; las primeras son las que se pueden afrontar mediante los correspondientes planes de respuesta, en cambio, las segundas responden a lo que en protección civil se entiende como catástrofes y las define de la siguiente forma:

“Los grandes accidentes y siniestros son sucesos repentinos, de carácter extraordinario, que se producen en el marco de lo que se consideran crisis inevitables, debido a que, en la mayoría de los casos, su activación supera cualquier control.”⁴⁷⁸

Ninguna de las definiciones aludidas, ni cualquier otra, sería manejable para los propósitos que persigue este trabajo. La principal razón es que al ser tan genéricas no tienen en cuenta que, en España, para cualquier tipo de riesgo que pueda afectar a la población civil, existe un Plan de Emergencia con el que llegado el momento poder responder. Otra razón es que la entidad que tiene que hacer frente a estas situaciones es el Estado, con sus fortalezas y vulnerabilidades; entre estas últimas cabe destacar la opinión pública y las interacciones entre los distintos partidos políticos del Gobierno y la Oposición.

Por ello, sin ánimo de buscar una definición, que con toda probabilidad podría ser mejorable, diremos que para la Administración, en el ámbito de la protección a la población civil y la emergencia, una crisis es el resultado de la inadecuada aplicación del correspondiente Plan de Emergencia, de la incorrecta gestión de la Información Pública, o de la conjunción de ambos factores.

Si la emergencia es correctamente gestionada por el personal especializado encargado de la respuesta, la situación no desembocará en catástrofe ni en crisis mediática; muy al contrario, una vez resuelta la emergencia, se debe dar a conocer el buen funcionamiento de Plan de Emergencia y del personal que lo compone, ello aumentará la seguridad de la población que pudiese haber sido afectada y mejorará la imagen de la Institución pública responsable de controlar el riesgo que motivó la situación de emergencia. Muestra ejemplar de la

- Rtve.es (<http://www.rtve.es/noticias/20080416/destituyen-director-jefe-proteccion-asco-tras-fuga-radiactiva/28170.shtml>) (consulta efectuada el 20 de marzo de 2014).

- “La fuga radiactiva en Ascó fue cien veces mayor de lo declarado”. EL PAÍS. 15 ABR 2008. http://elpais.com/diario/2008/04/15/sociedad/1208210405_850215.html.(consulta efectuada el 20 de marzo de 2014).

⁴⁷⁸ MARÍN CALAHORRO, Francisco. Comunicación de Crisis. LID Editorial Empresarial 2009. Página 215.

correcta gestión de una emergencia suele ser la información sobre notificación de sucesos en centrales nucleares, durante el año 2013 sucedieron 21 incidentes en las diversas centrales nucleares de España que fueron subsanados mediante la adecuada respuesta de sus planes de emergencia, consiguiendo neutralizar las disfunciones ocurridas y al mismo tiempo comunicándolos al Consejo de Seguridad Nuclear, el cual los difundió a los medios de comunicación mediante las correspondientes notas de prensa.⁴⁷⁹

En el caso de que la respuesta a la emergencia, por parte de los técnicos, no fuese eficaz y no consiguiese desactivarla, la situación derivará en una crisis de carácter técnico, que podría desembocar en una catástrofe y en una crisis en el campo de la Comunicación. Una situación de estas características es la que se dio con el accidente ferroviario ocurrido en Santiago de Compostela el 24 de julio de 2013; esta catástrofe ferroviaria, en la que murieron 79 personas, fue resultado del denominado “factor humano” y la falta de medidas técnicas para mantener la seguridad ante una emergencia como la que se produjo, a la que se sumó otra de carácter mediático al salir dañada la imagen política y los intereses del sector ferroviario español, que la Administración no supo neutralizar a tiempo con una adecuada gestión de la Información Pública.⁴⁸⁰

Para la Administración Pública, la posibilidad de que surja una crisis sin que se haya producido la emergencia no es difícil. Estas crisis se dan en el ámbito de la Comunicación Pública y suelen ser producto del pábulo al rumor, pudiendo ser resultado de intereses espurios tanto de tipo político como económico. El punto débil en estos casos suele ser la inexistencia de un Plan de Comunicación de Crisis que esté incluido en el correspondiente Plan de Emergencia. Un ejemplo que ilustre este tipo de crisis en la Administración son las denominadas “epidemias mediáticas”⁴⁸¹, en concreto el caso de la alarma sanitaria producida

⁴⁷⁹ Todas las notas de prensa publicadas sobre estos temas se encuentran en la página web del Consejo de Seguridad Nuclear en la dirección: <http://www.csn.es/index.php/es/sucesos-notificados/notas-informativas>. (consulta efectuada el 20 de marzo de 2014).

⁴⁸⁰ “España podría perder la puja del AVE en Brasil por el accidente del tren de Santiago. Las causas del trágico accidente son un factor determinante para ganar el concurso por el AVE en Brasil.” LIBRE MERCADO, 2013-07-26. En la dirección: <http://www.libremercado.com/2013-07-26/espana-podria-perder-la-puja-del-ave-en-brasil-por-el-accidente-de-santiago-1276496090/> (consulta efectuada el 20 de marzo de 2014).

⁴⁸¹ “Impacto de las epidemias mediáticas. El impacto psicológico es extraordinario debido a la gran profusión de noticias sobre el tema. (...) El impacto sanitario es seguramente el menor de todos los comentados. (...) El impacto económico es extraordinario en los países más afectados. (...) Por otra parte, la gran preocupación por las epidemias mediáticas ha favorecido que los países desarrollados hayan comprado grandes cantidades de oseltamivir, tanto para la gripe aviar (en la cual no se gastó) como para la nueva gripe (en la cual probablemente no se gastará si no cambian las actuales indicaciones: «únicamente se recomienda la administración de tratamiento con antivirales en los casos que requieran hospitalización o en las personas que presenten un riesgo más elevado de sufrir complicaciones por la gripe»). España ya disponía de

por la llamada gripe aviar (H1N1) ocurrida en 2009 es un ejemplo de referencia; la Administración, ante la presión mediática y para anular la crisis, empleó más de cuarenta millones de euros en la compra de vacunas, que luego tuvieron que ser destruidas al no haberse utilizado, aun cuando se disponía más de diez millones de vacunas; hecho que fue difundido a todos los medios de comunicación por la Ministra de Sanidad en rueda de prensa.⁴⁸²

En base a todo lo expuesto diremos que para la Administración Pública, en el campo de la emergencia y la protección a la población civil, la crisis se produce cuando el correspondiente Plan de Emergencia no es capaz de dar la respuesta adecuada al riesgo al que debía hacer frente. En estos casos las crisis pueden ser clasificadas en concordancia con los factores que las motivan de la siguiente forma: Crisis de carácter técnico, derivadas de factores eminentemente específicos e inherentes al propio riesgo; crisis de carácter mediático, resultantes de la inadecuada o inexistente gestión de Comunicación/información Pública; y crisis que son consecuencia de la fusión de de ambos factores.

Sin pretender abordar en este trabajo los conceptos teóricos que definen el término Comunicación y los diferentes modelos teóricos (pues no sería apropiado debido a sus características más aun si se tiene presente que los parámetros en que se desarrolla son eminentemente prácticos), sí parece conveniente ver cómo se concatena este término con la denominada comunicación de crisis en situaciones de catástrofe o emergencias, dentro del marco de la Administración; en concreto, las particularidades de sus mensajes que serán los que definirán los rasgos específicos de este tipo de comunicación.

“Todos los modelos de la comunicación consideran la transmisión de mensajes como su rasgo específico, de forma que sobre este objeto material de estudio cada teoría o cada perspectiva formal ha elegido su punto de vista (...). A partir de este rasgo específico, por consiguiente,

más de 10 millones de tratamientos adquiridos para la gripe aviar y recientemente se han comprado 3 millones más, cuyo coste oscilará entre 40 y 50 millones de euros. También está prevista la compra de 37 millones de dosis de vacunas, que costarán 266 millones de euros, y se va a ampliar la compra de vacunas a fin de cubrir al 60% de la población”. Epidemias mediáticas: una reflexión para la salud pública. Gaceta Sanitaria. Editado por Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria (SESPAS). Barcelona set.-oct. 2009. En la dirección: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0213-91112009000500002 (consulta efectuada el 20 de marzo de 2014).

⁴⁸² “Jiménez anuncia la compra de 3 millones de antivirales contra la nueva gripe. Adquirirá 37 millones de dosis de la vacuna contra el H1N1.- Supondrá una inversión gubernamental de unos 300 millones de euros”. EL PAÍS 10 JUL 2009. En la dirección: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2009/07/10/actualidad/1247176805_850215.html (consulta efectuada el 20 de marzo de 2014).

aparecen los diversos enfoques que hacen de la transmisión de mensajes un problema que debe resolver o bien la física (para diseñar la fidelidad de las transmisiones), o bien la biológica y la psicológica (para explicar las conductas interactivas de los seres vivos), o bien la lingüística (para dar respuestas al uso de significados y discursos), o bien la filosofía (para asignar criterios de verdad a las expresiones), o bien la historiografía (para asignarle criterios de interpretación a los relatos del acontecer), o bien la sociológica (para atribuir a los mensajes que circulan entre los grupos humanos consecuencias propias de la acción social).⁴⁸³

En este contexto, al observar los diversos enfoques aludidos, para la transmisión de mensajes en situaciones de crisis derivadas de la emergencia y la protección a la población civil se deben tener en cuenta lo siguiente: Con respecto a la fidelidad de las transmisiones, ya en su momento se trató este asunto cuando se estudió la seguridad en el mensaje dando a conocer que la Administración dispone de los medios técnicos más seguros y de la más alta calidad; la psicología es una ciencia imprescindible en la elaboración de este tipo de mensajes pues, como se ha dicho, con ellos se pretende conseguir la colaboración y la comprensión de los públicos destinatarios; la lingüística cubre un aspecto esencial, pues es necesario evitar los tecnicismos derivados del riesgo al que se pretende hacer frente; la verdad en los datos que se emiten es una característica inherente en este tipo de mensajes como consecuencia del imperativo legal impuesto a la Administración; la historiografía herramienta imprescindible, pues los mensajes en situaciones de crisis, son la continuación de la ya aludidas “información preventiva” e “información previa a la población”; y, por supuesto, la sociología, por ser ciencia fundamental para obtener los datos necesarios, entre los distintos segmentos de población, para alcanzar el objetivo de persuadir, mediante las ideas-fuerza apropiadas, a la población afectada por la emergencia sobre la conducta a seguir.

Estos datos singularizan de tal forma el tipo de comunicación que nos ocupa, que es difícil encontrar una definición a la que se pueda adaptar con concreción. Para acotar de forma sencilla y pragmática en qué consiste la comunicación pública en este tipo de situaciones, se puede decir que: En una crisis producto de una emergencia, la Información Pública se convierte en Comunicación Pública cuando se consigue sobre el público al que se dirige esa información los efectos deseados. En concreto, con la información difundida, se pretende conseguir el apoyo, la comprensión y la colaboración de los colectivos implicados para dar respuesta a la situación y al mismo tiempo aumentar la resiliencia de la población civil. Se puede afirmar que, durante una crisis de las que hemos denominado de carácter técnico en las que se encuentra en peligro

⁴⁸³ PIÑUEL RAIGADA, José Luis y LOZANO ASECIO, Carlos. Ensayo general sobre la comunicación. Ediciones Paidós Ibérica, S.A. 2006. Páginas 307 y 308.

la seguridad de las personas, bienes o medio ambiente, la comunicación pública se convierte en una campaña de persuasión dirigida a los actores implicados.

5.2. Comunicación y recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales⁴⁸⁴

Ocurrida la catástrofe, para volver a la normalidad, la primera prioridad será recuperar los suministros y servicios públicos esenciales para cubrir las necesidades más perentorias de la población civil. Dependiendo de las características de la zona afectada son de destacar los siguientes: Suministro de energía (electricidad, gas, carburantes de vehículos), suministro de agua potable, restablecimiento de los servicios de telefonía e internet, rehabilitación de la vialidad de las carreteras y sistemas de transporte, la reactivación de los servicios de sanidad, o restablecimiento del orden público. La experiencia ha demostrado que en una emergencia grave o una catástrofe, el medio por el que es más fácil llegar a la población afectada es la radio⁴⁸⁵ y que, una vez restablecido el suministro eléctrico, la televisión ejercerá el papel preponderante en la difusión de mensajes e instrucciones a la población afectada. Durante los atentados terroristas ocurridos en Madrid el 11 de marzo de 2004, el servicio telefónico colapsó al poco tiempo de hacerse públicos los hechos vía radio y televisión, la circulación rodada en los focos de los atentados se hizo imposible; para restablecer estos dos servicios públicos esenciales, se utilizó, a parte de los servicios de Policía Local, tanto la radio como la televisión; a través de los medios de comunicación, los servicios sanitarios apelaron a la ciudadanía para que donase sangre y se difundieron las instrucciones que se estimaron pertinentes a la población.

⁴⁸⁴ El Ministerio del Interior, a través de la Dirección General de Protección Civil, editó en 1989 un documento con el título “Rehabilitación de Servicios Públicos Esenciales”. La antigüedad y la falta de rigor al abordar el asunto (según se desprende de su punto 4.3.1., se desconoce la existencia de un gabinete de comunicación que depende del Director del Plan de emergencia), y especialmente al tratar sobre la comunicación social (apartado 2.5), no permite utilizar sus contenidos como documento de referencia; muy al contrario, la poca precisión técnica que se utiliza demuestra y pone de manifiesto la carencia de una política de comunicación de crisis adecuada para estos casos.

Ministerio del Interior de España. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Rehabilitación de los Servicios Públicos Esenciales. Madrid 1989. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/22691/Rehabilitaci%C3%B3n+de+los+Servicios+P%C3%ABlicos+Esenciales.pdf> (Consulta efectuada el 15 de marzo de 2014)

⁴⁸⁵ En situaciones catastróficas o de emergencia grave, la población suele escuchar la radio a través de un instrumento tan práctico y conocido como el transistor. Recuérdese la llamada “noche de los transistores” en la que “La radio fue la heroína de la noche”. Diario El PAÍS 25 de febrero de 1981. Disponible en: http://elpais.com/diario/1981/02/25/ultima/351903601_850215.html (Consulta efectuada el 14 de marzo de 2014).

Las nuevas tecnologías junto con las redes sociales son una gran plataforma que bien utilizada pueden dar excelentes resultados. A través de ellas es posible difundir las instrucciones oportunas a los colectivos afectados, siempre y cuando la plataforma técnica que las sustenta (telefonía, electricidad) y sus infraestructuras no hayan sido afectadas por la situación que motiva la crisis. En la utilización de las redes sociales se debe tener muy presente que, en la actualidad, no permiten llegar a determinados colectivos, en particular los de avanzada edad que suelen ser los menos familiarizados con este tipo de tecnologías; estas plataformas comunicacionales también adolecen de la unidireccionalidad del emisor hacia al receptor; la Administración, en la actualidad, no dispone de la tecnología adecuada para interactuar con todos y cada uno de los componentes de las redes sociales implicados, dado que los mensajes que emite la Administración deben siempre ser verdaderos, cuestión que en situaciones de crisis, por la velocidad a la que se suceden los acontecimientos, es prácticamente imposible de cumplir⁴⁸⁶.

La importancia que adquieren los medios de comunicación en situaciones de crisis es trascendental. A la labor de colaborar en la difusión de Información Pública, se le añade la de apoyo a la coordinación en cuestiones puntuales coadyuvando con los técnicos de los grupos responsables de dar respuesta a la crisis. En ambos casos los órganos emisores de los mensajes no pretenden que los receptores interaccionen con el emisor recibiendo a su vez del receptor la tradicional respuesta mediante nuevos mensajes; muy al contrario, el emisor espera que la respuesta comunicativa, por parte del receptor, sea que adopte la conducta adecuada según disponga el Director del Plan de emergencia, es decir, se busca la persuasión del receptor. De esta forma, la comunicación, en su mayor parte, fluye en un único sentido, del emisor al receptor y no como suele ocurrir según los modelos teóricos comunicativos en los que fluye en ambos sentidos.

5.3. Resumen sobre la comunicación de crisis y su influencia en la recuperación de la continuidad en los servicios públicos esenciales

Las crisis, en el ámbito de la catástrofe y la emergencia, son el resultado de de la inadecuada respuesta técnica del Plan de Emergencia correspondiente, la incorrecta utilización de la comunicación pública ante un riesgo concreto, o de ambas. Por ello, en base a los factores que las originan, se pueden clasificar en: crisis técnicas y crisis mediáticas; significando que, en la mayoría de los casos, las de carácter técnico provocan otra de tipo mediático que suele obstaculizar la resolución del acontecimiento que las motivó.

⁴⁸⁶ Recuérdese el ya referido caso ocurrido el 27 de marzo de 2014 en Las Palmas de Gran Canaria, en el que se difundió por la red de Twitter una falsa alarma sobre un accidente aéreo que no había ocurrido, sin autorización del Director del Plan de emergencia correspondiente.

La tipología de los mensajes a emitir se derivan de los imperativos legales que nuestro ordenamiento jurídico prescribe para la Administración: Está obligada a emitir datos verídicos; la información se debe poner en conocimiento de los afectados sin que estos lo soliciten; con este tipo de información se pretende conseguir el apoyo y la comprensión de la población afectada. Sus contenidos suelen contener un alto grado de persuasión. De esta forma las crisis de tipo técnico, en las que pelagra la seguridad de las personas, bienes o medioambiente, la comunicación pública se convierte en una campaña de comunicación basada en la persuasión dirigida a los actores implicados. La comunicación en este tipo de situaciones es principalmente unidireccional, desde el emisor hacia al receptor, debido a que la Administración, en la actualidad, no dispone de la tecnología adecuada para interactuar con todos y cada uno de los componentes de las redes sociales afectados por la crisis como consecuencia de la velocidad a la que se suceden los acontecimientos.

La implicación de los medios de comunicación es fundamental tanto para la difusión de mensajes a la población afectada, Información Pública, como para apoyar a la coordinación en cuestiones puntuales al personal encargado de dar respuesta a la crisis mediante la difusión de las directrices que estime conveniente el Director del Plan de Emergencia.

La Información Pública se convierte en Comunicación Pública, cuando se consigue sobre el público al que se dirige esa información los efectos deseados.

5.4. Planteamiento para la elaboración y registro de datos sobre la percepción cotidiana de la gestión en la Administración Pública, de la comunicación e información en casos de emergencias

5.4.1. Características, objetivos y metodología empleada

5.4.1.1. Características y objetivos

Para conocer la evolución y estado actual en que se encuentra la gestión de la Comunicación Pública en los diversos Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado (AGE) implicados en la gestión de catástrofes, situaciones de crisis, protección civil y emergencias, se ha buscado sin éxito algún trabajo que, ajustándose a las premisas apuntadas, sirviese de referencia, análisis y posible comparación con la realidad actual.

No se ha podido encontrar ninguna investigación de tipo académico o institucional con el prestigio y rigor necesario que pueda servir de referencia cumpliendo los parámetros fijados en este trabajo: “Comunicación pública”, “Administración Pública en marco de la AGE” y “situaciones de catástrofe,

crisis, emergencia y protección civil”. En este estado de cosas, se ha partido de la base que ofrecen dos de los pocos documentos publicados en este ámbito que se acercan al objetivo fijado y, aunque individualmente no cumplen los tres parámetros descritos, entre ambos si se circunscriben a la Administración Pública y la Información Pública, pudiendo servir en ciertos aspectos para analizar la evolución del asunto que nos ocupa. Los trabajos en cuestión llevan por título: “El estado de la comunicación en España”⁴⁸⁷ y “La Dirección de Comunicación en las Administraciones Públicas”⁴⁸⁸. Ambos fueron iniciativa de la Asociación de Directivos de Comunicación (ADC DirCom) y publicados por el Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP) en los años 2000 y 2007 respectivamente.

El primer trabajo “El estado de la comunicación en España”, consta de dos partes, una trata del mundo de la empresa privada y la otra se adentra en los “Organismos públicos e instituciones”. Se hizo con el ánimo de analizar de manera completa la problemática de la comunicación de las organizaciones e instituciones en España. El ámbito de la investigación y su universo es, en un primer tiempo, las empresas de mayor facturación en España con un universo de 1079 empresas y una muestra de 283 cuestionarios efectivos, lo que supone el 26,2%; en una segunda parte el ámbito de aplicación se centra en los organismos públicos e instituciones de todo tipo y condición; ámbito éste que constituye una primicia al ser la primera vez que se investiga en España”⁴⁸⁹, esta segunda parte abarca un universo de 606 organismos y una muestra de 178 cuestionarios efectivos, lo que supone un 29,4% del universo (dato considerado por los autores como “cifra altamente satisfactoria para este tipo de investigaciones”). Esta investigación fue presidida por el Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid D. Javier Fernández del Moral, y dirigida técnicamente por el Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales D. Luis Ángel Sanz de la Tajada; se efectuó en el año 1999.

En cuanto al segundo trabajo, “La Dirección de Comunicación en las Administraciones Públicas”, es un estudio realizado en el año 2007, también, por la Asociación de Directivos de Comunicación. Sus características se pueden resumir de la siguiente forma:

“... atendiendo a sus objetivos de fomento y consolidación de la función de comunicación en las organizaciones, y como continuación de las líneas

⁴⁸⁷ El estado de la comunicación en España. II Organismos públicos e instituciones. ADC DirCom. Madrid. 2000. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A. Página 9.

⁴⁸⁸ La DIRECCIÓN de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades. Asociación de Directivos de Comunicación, DIRCOM. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. Madrid.

⁴⁸⁹ El estado de la comunicación en España. II Organismos públicos e instituciones. ADC DirCom. Madrid. 2000. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A. Página 20.

de investigación emprendidas en el pasado, ha realizado un estudio sobre la función de comunicación en las Administraciones Públicas, (...). Este estudio hace un seguimiento de una primera investigación llevada a cabo por DirCom en el año 2000. Si bien en aquella primera ola el acercamiento era exclusivamente cuantitativo, en el presente estudio se ha querido profundizar siguiendo métodos tanto cuantitativos como cualitativos, (...). Por razones de alcance, el estudio cuantitativo se ha centrado exclusivamente en los organismos más significativos de la Administración Central (Ministerios), Autonómica (Gobiernos autonómicos) y Local (Diputaciones y Ayuntamientos).(...) en la exploración cualitativa se tuvo en cuenta también a “profesionales de otros ámbitos de la Administración, así como a especialistas, consultores y, por supuesto, a periodistas con responsabilidades directivas sobre las secciones de Política de diversos medios de comunicación de difusión tanto nacional como autonómica o local”⁴⁹⁰.

En este segundo caso el universo fue conformado por 480 registros, siendo el resultado final 65 cuestionarios completos; lo que supone el 13,54% del universo invitado a participar. La parte cualitativa de la investigación se realizó mediante 24 entrevistas con diversos perfiles de diseño en función de los variados colectivos componentes del universo de la muestra (Asociados de DirCom, Administración Central, Administración Local y Medios de comunicación).

Dicho lo cual, podría entenderse que los resultados que se obtuvieron en los dos estudios aludidos no son de aplicación para el asunto que nos ocupa, las situaciones de emergencia en la Administración Pública en particular la AGE. Muy al contrario, pues al conocer la visión de un universo más amplio al que nos vamos a circunscribir, en un principio se puede entender que la comparación con los nuevos resultados obtenidos no se verá distorsionada, sino que más bien se verá reforzada en las conclusiones de esta nueva investigación.

De esta forma, un gran número de los datos recogidos en el presente trabajo han sido resultado de la formulación de muchas de preguntas efectuadas en los de referencia con el propósito de homogeneizar y facilitar el análisis de la evolución de los resultados.

Otra de las razones por las que se ha tomado como referencia los trabajos empíricos reseñados, es la de que tanto aquellos como el presente, puedan

⁴⁹⁰ La DIRECCIÓN de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades. Asociación de Directivos de Comunicación, DIRCOM. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. Madrid. Páginas 7 y 8.

servir como hitos a investigaciones ulteriores facilitando, así, nuevos análisis sobre la evolución del asunto.

Objetivos específicos

Los objetivos que se pretenden alcanzar aquí, relativos específicamente a la Comunicación Pública de las diversas Instituciones y Organismos públicos de la Administración General del Estado implicados en la gestión de situaciones extraordinarias ya referidas, son los siguientes:

- Obtención de los datos que conforman la Dirección de Comunicación.
- Estructura y funcionamiento del Sistema de Comunicación.
- Medios y recursos empleados en gestionar la comunicación e información pública y comunicación de crisis.
- Formación del personal que compone el Órgano/Departamento de Comunicación.
- Valoración actual de la función de comunicación/información en las distintas instituciones

5.4.1.2. Metodología empleada en la encuesta

La investigación ha utilizado métodos cuantitativos y cualitativos con el objeto de ofrecer un conjunto de datos y reflexiones que permitan llegar con nitidez a las conclusiones finales. Las pautas que se han seguido son las siguientes:

5.4.1.3. Investigación cuantitativa

Tipo de encuesta

Se ha empleado un cuestionario para ser cumplimentado vía Internet, mediante la plataforma “e-encuesta.com” perteneciente al Grupo de investigación MDCS (Mediación Dialéctica de la Comunicación Social) de la Universidad Complutense de Madrid. La presentación del cuestionario se adjunta en el “Anexo II”,

El cuestionario se estructuró mediante 40 preguntas abiertas y cerradas, que han permitido conocer la siguiente información:

- Datos sobre el DIRCOM relativos a la denominación del cargo que ocupa, Titulación Académica, procedencia profesional, características y titulaciones más frecuentes de este tipo de personal.
- Estructura, funcionamiento y peculiaridades del sistema de comunicación, actividades que realiza el órgano de comunicación y

herramientas que utiliza, así como tipos de planes de comunicación que desarrolla

- En cuanto al órgano de comunicación, se han obtenido datos relativos al personal, presupuesto, consultores o asesores externos de comunicación que utiliza, gestión de la publicidad institucional, e influencia de la Comunicación en la Institución.
- Formación académica del personal que compone el órgano de comunicación, grado de formación continua del mismo, lugar donde se imparte y temas de mayor interés.
- Marco general en que se desarrolla la función de comunicación en cada Institución determinando la influencia y participación del DIRCOM en las deliberaciones y toma de decisiones institucionales, valoración de la misma en los organismos públicos y factores más importantes que rodean la comunicación en las instituciones públicas.

Universo, muestra y ámbito de estudio cuantitativo: Conjunto de Directivos de Comunicación dentro de la Administración Central relacionados con la gestión de la comunicación pública en situaciones, de catástrofes, crisis, emergencias y protección civil.

El número de Organismos a los que se solicitó colaboración asciende a 78 pertenecientes a los Ministerios de Presidencia, Interior, Sanidad, Defensa y Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; el detalle de los organismos implicados en situaciones de emergencias se describen en el anexo correspondiente (Anexo I). La siguiente tabla recoge la estructura comparativa del universo y de la muestra por Ministerios implicados.

Tabla de los Ministerios implicados en la que se compara el universo y la muestra obtenida				
Ministerio implicado	Universo		Muestra	
	Número de organismos implicados	Porcentaje del universo	Número de cuestionarios contestados	Porcentaje del universo que ha participado
Ministerio de la Presidencia	3	3,85%	3	3,85%
Ministerio de Sanidad	3	3,85%	2	2,56%
Ministro de Defensa	4	5,13%	4	5,13%
Ministro del Interior	5	6,41%	4	5,13%
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	63	80,76%	51	65,38%
Total	78	100,00%	⁴⁹¹ 64	82,05%

⁴⁹¹ El resultado final ha sido de cuarenta y nueve cuestionarios contestados más quince respuestas de ciertos órganos de comunicación alegando que su función comunicativa la realizan encuadrados en el escalón superior y que, por lo tanto, las respuestas al cuestionario del órgano de comunicación del que dependen es plenamente vigente para ellos.

Forma de acceso al universo y participación de sus componentes

La primera fase de contacto que consistió en solicitar la colaboración y participación en la investigación. Se llevó a cabo mediante carta remitida por correo certificado a cada uno de los titulares de los departamentos ministeriales implicados, excepto en el caso del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que por su peculiar implicación en el asunto, se dirigió directamente a las Delegaciones del Gobierno en cada Comunidad Autónoma y Ciudades Autónomas. En un segundo tiempo, una vez obtenida la aprobación del Titular de cada Departamento ministerial, se contactó con los Organismos implicados mediante carta remitida por correo certificado a su Titular, incluyendo en esta fase las Subdelegaciones del Gobierno correspondientes.

En una segunda fase, obtenida la respuesta afirmativa para colaborar en el proyecto y una vez conocida la identidad de la persona que participaría en los trabajos, se cursaron vía correo electrónico los datos de la encuesta y modo de llevarla a cabo vía Internet mediante la ya referida plataforma “e-encuesta.com”. Durante esta fase hubo que contactar más de una vez con los encargados de participar en la encuesta dado que debido a la tardanza en llevarla a cabo así lo sugería, el número de reiteraciones solicitando al personal implicado en realizar la encuesta fue de 39, y se hicieron vía correo electrónico. La reciente formación de Gobierno y, con ello los cargos dedicados a la gestión de la comunicación pública, motivaron que en algunos casos hubiese que insistir vía telefónica sobre el asunto, explicando a los nuevos titulares el proyecto que se había puesto en marcha, el número de contactos telefónicos reiterando la solicitud se elevó a 16.

Tratamiento de la información

Una vez comprobada la validez del trabajo de campo se ha procedido a explotar la información, mediante las herramientas informáticas que ofrece la plataforma “e-encuesta.com”.

Análisis de resultados

Los datos han sido analizados a partir del universo descrito, señalando, en su caso, las diferencias significativas y peculiaridades existentes entre de los grupos de segmentación para proceder, en la mayoría de los casos, a su posterior comparación con los trabajos de referencia realizados en los años 2007 y 2000 ya descritos. Para diferenciar entre unos y otros se han ordenado bajo el epígrafe del año en que se han obtenido; los de la presente investigación se han agrupado bajo el epígrafe 2013, fecha de finalización de su obtención.

5.4.1.4. Investigación cualitativa

Objetivos de la investigación cualitativa

Persiguiendo obtener una visión actual del asunto al tiempo que se pretende alcanzar el objetivo genérico de analizar la gestión y situación de la información pública en las situaciones extraordinarias señaladas, así como la situación de los departamentos de comunicación en la Administración Central, con la investigación cualitativa se ha buscado:

- En primer término, obtener un conjunto de datos sobre los distintos órganos que gestionan la comunicación en estos casos, que ilustraran y permitieran interpretar con el mayor rigor la situación actual en materia de medios materiales y de personal; y una vez analizados comparar los resultados con los trabajos de referencia hechos en los años 2007 y 2000.
- En un segundo término, recoger opiniones, puntos de vista y problemática sobre los órganos gestores de la comunicación pública en emergencias y la de sus Directores de Comunicación.
- En un plano derivado de los dos puntos anteriores, se pretendía recabar los datos e indicios necesarios para valorar la influencia y la presencia de la comunicación, dentro de la Administración Central, en situaciones como las descritas.

Todo ello desde una doble perspectiva: Por un lado, el marco legal a que se somete la Administración Pública en materia de Información Pública y, por otro, el ámbito de las situaciones extraordinarias derivadas de catástrofes crisis y emergencias para la población civil.

Método

La técnica empleada en la investigación cualitativa ha sido la obtención de datos y opiniones mediante una parte del cuestionario complementándose con entrevistas en profundidad a los principales gestores ministeriales de la comunicación en emergencias, después de haber cumplimentado la encuesta, lo que ha supuesto un total de seis entrevistas con los siguientes perfiles y diseño:

Perfil

- Ministerio de la Presidencia: Directora General de Comunicación.
- Ministerio del Interior:
 - Director de la Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales.

Directora de Comunicación de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias.

- Ministerio de Defensa: Director de la Oficina de Comunicación del Órgano Central del MINISDEF.

- Ministerio de Sanidad:

Director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias.

Director de la Oficina de Comunicación.

Las entrevistas fueron realizadas previa información a los entrevistados sobre los principales puntos a tratar.

Los resultados de ambas investigaciones se exponen a continuación, mediante diagramas y gráficos acompañados de las correspondientes reflexiones de carácter cualitativo, todo ello ilustrado alguna frase textual hecha por los entrevistados.

5.5. Planteamiento para la elaboración y registro de datos sobre La información publicada por la Administraciones Central y Autonómica, y la prensa escrita durante la gestión de una catástrofe: el caso real del terremoto ocurrido en Lorca en 2011

5.5.1 Diseño del Protocolo:

5.5.1.1. Ambientación y antecedentes

El terremoto de Lorca fue un conjunto de movimientos sísmicos que fundamentalmente tuvieron lugar durante el día 11 de mayo de 2011. Los sismos principales se produjeron a las 17.05 horas con una valoración de 4.4 grados y a las 18.48 horas otro de 5,2 grados (en la escala de Richter). Este último fue letal y se dejó sentir en Jaén, Sevilla y Madrid. Según el Jefe de Área de Riesgos Naturales, Subdirección de Operaciones y Emergencias, de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, las calamitosas consecuencias que se produjeron se pueden resumir en los siguientes términos⁴⁹²:

⁴⁹² Gregorio Pascual Santamaría, Jefe de Área de Riesgos Naturales, Subdirección de Operaciones y Emergencias, de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Disponible en: http://www.sispyr.eu/IMG/pptx/9-ORSEC_El_Plan_Estatal_de_Proteccion_Civil_ante_el_Riesgo_Sismico_G_Santamaria.pptx (Consulta efectuada el 10 de octubre de 2013)

Resumen de consecuencias

Muertos	9
Heridos	324
Personas que estuvieron la 1ª noche fuera de su casa	60000
Campamentos iniciales	I.E.S. Ibáñez Martín, Huerto de la Rueda y la Viña.
Campamento definitivo	La Torrecilla
Raciones repartidas	600 (12 de mayo) - 1420 (17 de mayo)
Inmuebles dañados con distinto grado de afectación	80%
Edificios evaluados estimación rápida habitabilidad	7862
Establecimientos mercantiles afectados	966
Establecimientos industriales	94
Servicios con daños globales	555
Servicios públicos afectados	Educación, servicios sociales y servicios sanitarios
Centros educativos con daños	17 (5 con daños estructurales y 2 demolidos)
Centros de sanitarios dañados	2 centros de salud (1 demolido) y un hospital con actividad interrumpida durante los primeros días.
Infraestructuras	A-7 y RM-701 (pk. 0,6-2,7) (grietas y desprendimientos), Eestación de tren Lorca - Sutullena con daños estructurales muy graves.
Servicios esenciales	Interrupción preventiva de gas y electricidad. Saturación telefonía
Patrimonio cultural	Rehabilitación 60 edificios valorado en más de 40 millones de euros

Según la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, la sucesión de los principales acontecimientos, ocurridos durante el día 11, fue la siguiente:

“17:35h. La Sala de Coordinación Operativa (SACOP) recibe mediante fax la siguiente información: Sismo ocurrido a las 17:05 en NE LORCA, Magnitud 4,4 mbLg. Longitud: -1,67 O, Latitud: 36,69 N. Este terremoto ha sido sentido ampliamente en la región de Murcia, Albacete y Almería.

17:40h. Activación del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (SISMIMUR), Nivel 1

18:50h. El SACOP recibe mediante fax la siguiente información: Sismo ocurrido a las 18:47h en NE LORCA, Magnitud 5,1 mbLg, Intensidad VII. Longitud: -1,67 O, Latitud: 37,7 N. Superficial. (CECOP: Centro de Coordinación Operativa).

19:15h. Constituido (en Lorca) Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI). Nivel 2 del SISMIMUR.

19:20h. Activación del Plan SISMIMUR Nivel 2.

19:40h. Desde SACOP, se informa por email a DIGENPOL y UME de la ocurrencia de los sismos y de la inmediata solicitud de la UME.

20:33H La Delegación del Gobierno en Murcia confirma que hay 8 fallecidos, y pide información de medios de la UME enviados y hora estimada de llegada.

21:15h. Presidido por el Subsecretario de Interior se constituye el Comité Estatal de Coordinación (CECO) en la DGPCE. Actuaciones: Movilización de medios de la Policía y de la Guardia Civil. Movilización de medios de la DG de Tráfico. Activación por DIGENPOL de un Hospital Militar de Campaña de la BRISAN. Activación del Convenio de Albergue y Asistencia psicosocial en Cruz Roja. Movilización de la Unidad Móvil con Estación Sísmica.

21:30 h. Primera reunión del CECO en la Dirección General de Protección Civil.

22:10h. Cruz Roja Española comunica que todos los equipos de respuesta inmediata están prealertados y a petición de la CA Murcia activado equipo para albergar desplazados. Activado el convenio con Carrefour para suministrar comida y agua. La CA prevé unos 20.000 desplazados.

22:30h. La Delegación del Gobierno en Murcia informa que el hospital comarcal de Lorca ha habilitado dos plantas para acoger mas heridos, se han evacuado tres residencias de ancianos, múltiples edificios con grietas, caídas de tejas y cornisas, daños en el castillo, una iglesia y el viaducto de la A-7

Día 12 de mayo de 2011. 01:05 h. El Instituto Geográfico Nacional ha enviado la Unidad Móvil con Estación Sísmica con transmisión satélite. Están alertados los equipos de apoyo psicosocial y dos equipos más de albergue provisional; a las 09:04 h. publica el primer informe, de carácter diario, sobre el terremoto.

Día 13 de mayo de 2011. 08:53 h. Se constituye el PMA (Puesto de Mando Avanzado) en parque Huerto de la Rueda

Día 25 de mayo de 2011. Solicitud de desactivación parcial de la UME

Día 28 de diciembre de 2011. La Comunidad Autónoma desconvoca el CECOP⁴⁹³.

⁴⁹³ Gregorio Pascual Santamaría, Jefe de Área de Riesgos Naturales, Subdirección de Operaciones y Emergencias, de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Disponible en: http://www.sispyr.eu/IMG/pptx/9-ORSEC_El_Plan_Estatal_de_Proteccion_Civil_ante_el_Riesgo_Sismico_G_Santamaria.pptx (Consulta efectuada el 10 de octubre de 2013)

El desglose de los medios de personal y material empleados para dar respuesta a la emergencia, en los primeros momentos, según la Dirección General de Protección Civil y Emergencias⁴⁹⁴, es el siguiente:

“Medios que a las 23 horas se encuentran trabajando en Lorca:

– 061

10 unidades móviles de emergencias del SMS

1 hospital de campaña

7 médicos que han acudido en vehículos particulares

– Cruz Roja

22 ambulancias

4 hospitales de campaña

8 vehículos de apoyo

Equipo de Respuesta Inmediata para albergue con capacidad

ERIE de clasificación y atención a víctimas

ERIE de apoyo psicosocial

Cruz Roja ha activado el convenio que tiene con Carrefour para poder dar alimento y bebida a 10.000/15.000 raciones (comida caliente, bocadillos y agua)

Cruz Roja Almería 3.700 camas totalmente dotadas.

Cruz Roja Madrid 2 camiones con sacos de dormir, mantas y kit de higiene.

– Bomberos

30 bomberos y 15 vehículos del Consorcio de Extinción de Incendios y Salvamento de la Región de Murcia mas técnicos

⁴⁹⁴ Gregorio Pascual Santamaría, Jefe de Área de Riesgos Naturales, Subdirección de Operaciones y Emergencias, de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Disponible en: http://www.sispyr.eu/IMG/pptx/9-ORSEC_El_Plan_Estatal_de_Proteccion_Civil_ante_el_Riesgo_Sismico_G_Santamaria.pptx (Consulta efectuada el 10 de octubre de 2013).

8 bomberos y 2 vehículos del SEIS de Murcia, que transportan 8 palets con avituallamiento.

12 bomberos y 2 vehículos de Alicante

– Consejería de Justicia y Seguridad Ciudadana

Unidad Móvil de Mando con Grupo de Transmisiones y Comunicaciones de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias

Responsable de Información, Técnico de Área Base, técnicos de apoyo en comunicaciones y apoyo logístico

Psicólogo de Emergencia dependientes de la DG Seguridad Ciudadana y Emergencias, así como los pertenecientes al Colegio de Psicólogos y PC San Javier.

– Unidad Militar de Emergencias

Bétera 40 Ingenieros y 150-225 efectivos

Torrejón de Ardoz 135 efectivos, con apoyo logístico

– Policía Nacional 300 efectivos

– Mas todos los servicios municipales

Servicio Municipal de Emergencia de Lorca, con todos los efectivos

Dos ambulancias, una furgoneta, dos todoterreno y un hospital de campaña (para 12/15 pacientes) de PC San Javier

Efectivos de PC Águilas, Cartagena, Alhama de Murcia, Totana, Abanilla

Unidad de Perros de Salvamento tres unidades de los ayuntamientos de Molina de Segura, Villanueva del Río Segura y Cartagena”

Conviene matizar que estos datos no concuerdan con los publicados por La Moncloa en su nota de prensa del Jueves, 12 de mayo de 2011, en la que con el titular “Se constituye el Comité de Coordinación del Plan Sísmico Estatal en la sede de Protección Civil”⁴⁹⁵, se daba a conocer los medios que había movilizado el

⁴⁹⁵ “Se trata de dirigir el Plan estatal en labores de apoyo al Plan especial de la Región de Murcia y de movilizar los medios y recursos de la Administración General del Estado, ubicados fuera de la Comunidad Autónoma.

Se ha activado la Unidad Militar de Emergencias: 225 militares se han desplazado desde las Bases de Bétera y Sevilla, con máquinas y equipos de rescate, así como una Compañía de apoyo a emergencias con capacidad de alojamiento, desde la Base de Torrejón.

Estado. De cualquier forma, la relación de personal y medios que intervinieron se ha incluido con el fin de dar a conocer la entidad de los distintos estamentos que actuaron durante la catástrofe y la posterior evaluación de la repercusión que tuvieron en los medios de comunicación.

5.5.1.2. Marco legal en el que se determina la forma de dar respuesta a casos de emergencias derivados de Riesgos Sísmicos.

En su momento ya se puso de manifiesto que la Norma Básica de Protección Civil, aprobada por el Real Decreto 407/1992, en su artículo 6, se incluyó a los seísmos entre los riesgos susceptibles de originar una situación catastrófica, y como consecuencia de ello, el riesgo sísmico es objeto de planificación especial. Así las cosas, la normativa que regula la actuación de la Administración Central y la Autonómica en la región de Murcia, ante la posibilidad de emergencias producidas por movimientos sísmicos, es la siguiente:

- Resolución de 5 de mayo de 1.995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. (B.O.E. nº 124 de 25 mayo de 1995)
- Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR) (B.O.R.M 18/9/2002).

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: Más de 400 efectivos de Policía y Guardia Civil, entre los que se encuentran 100 efectivos de la Unidad de Intervención Policía, 70 policías de plantilla, 5 guías caninos con sus perros para la búsqueda de personas, 4 policías de subsuelo, así como 200 efectivos de Guardia Civil y 5 personas con perros para búsqueda y rescate de personas. Igualmente, la Dirección General de Policía y Guardia Civil ha enviado 2 camiones de actuaciones especiales con focos y tres helicópteros, uno de ellos un Superpuma.

Por su parte, el Instituto Geográfico Nacional ha enviado una Unidad Móvil con Estación Sísmica completa de transmisión satélite, en tiempo real.

La empresa estatal TRAGSA ha dispuesto, igualmente, los medios necesarios a demanda de la Comunidad Autónoma.

Asimismo, Cruz Roja Española ha dispuesto: 24 ambulancias de soporte vital básico, 3 hospitales de campaña, 6 equipos de albergue provisional, se están montando 500 camas más otras 300 que ya están en camino.

Se ha movilizado material de almacén de Madrid (Fuenlabrada) y del Centro Logístico de Almería, para dar albergue a 3.750 personas y se ha activado el Convenio con Carrefour para suministrar alimentos de primera necesidad a lo largo de la noche.

Están alertados los equipos de Intervención inmediata en Apoyo psicosocial y dos equipos más de albergue provisional.” Disponible en

<http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/Gobierno/2011/120511CECO.htm> (consulta efectuada el 1 de octubre de 2013).

- Resolución de 17 de septiembre de 2.004, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de julio de 2004, por el que se modifica la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de abril de 1995. (B.O.E nº 238 de 2-10-2004)
- Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (SISMIMUR), aprobado el 20 de octubre de 2006.⁴⁹⁶

De esta forma, la gestión de la Información Pública en el caso que nos ocupa, venía fijada en el SISMIMUR; concretamente en su apartado 12, sobre la “aprobación, implantación y mantenimiento del Plan”⁴⁹⁷ así como en el anexo 16, que trata sobre “Medidas de protección a la población, los bienes y el medio ambiente”. En este anexo se determina que:

“Las medidas de protección para la población se concretan en la preparación previa de la misma mediante la información sobre medidas de autoprotección, o bien, su aviso o puesta en marcha en el caso de que preventivamente se decida la evacuación ante una posible evolución negativa de la emergencia El Plan de Actuación Municipal de los municipios con riesgo deberá contener por tanto un apartado que prevea las medidas a adoptar en tales supuestos.”

⁴⁹⁶ Según información recibida de la Director General de Comunicación Comunidad Autónoma Región de Murcia, el “Plan SISMIMUR, fue homologado por la Comisión Nacional de Protección Civil el 18/07/2006, y aprobado por el Consejo de Gobierno el 20 de octubre de 2006, trámite definitivo para la implantación del Plan en la Comunidad Autónoma. El Plan SISMIMUR no fue publicado en el BORM, al no ser trámite preceptivo para su efectiva implantación”.

⁴⁹⁷ “12.3.1.- Divulgación del plan. (...) Se realizarán campañas de divulgación periódicas mediante charlas y exposiciones por todos los municipios de la Región de Murcia, a todos los sectores de la población. (...) 12.3.2.- información a la población. Con objeto de que el Plan sea conocido por los ciudadanos que se pueden ver afectados por este riesgo, se establecerán campañas de divulgación, en las que se especificarán los procedimientos de notificación, con indicación clara de las normas, formatos o canales donde efectuar el aviso.

Asimismo y dada la importancia que tiene el hecho, de que la población potencialmente afectada, conozca claramente qué medidas ha de adoptar ante la notificación de éstas emergencias, se promoverán campañas de sensibilización entre la población, que con carácter periódico, y con información escrita, indicarán las recomendaciones de actuación y medidas de autoprotección ante el potencial aviso. En el Anexo 16 se detallan las medidas de protección básicas que se pueden llevar a cabo. (...) 12.3.2.1.- *Medidas de prevención y autoprotección* Se editará material de divulgación para los distintos sectores de la población (trabajadores de la construcción, escolares, adultos, ...) dando a conocer las medidas de prevención y autoprotección básicas. 12.3.2.2.- *Educación y formación*. Se llevarán a cabo la elaboración de jornadas y cursos para la formación del personal que interviene en el SISMIMUR. Para ello se elaborará el material de divulgación necesario”. Punto 12 Aprobación, implantación y mantenimiento del plan. del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia, página 142.

También se concreta, en este anexo, que la información a la población “es una medida de protección de importancia trascendental dada las consecuencias negativas que pueden tener determinadas conductas sociales, debidas a la falta de información o de informaciones incorrectas en situaciones de emergencia”. Y como viene siendo habitual en las emergencias, se remarca que:

“la responsabilidad de transmitir información a la población es de la Dirección del Plan y se realiza a través de su Gabinete de Información⁴⁹⁸. Toda la información deberá generarse en dicho centro, debiendo ser veraz y contrastada y que las directrices y consignas sean únicas y congruentes.”

Aunque se precisa que el aviso a la población tiene por finalidad alertarla e informarla sobre la actuación más conveniente en cada caso y sobre la aplicación de las medidas de protección adecuadas, no se especifica ninguna y se trata el asunto de forma muy genérica dejando en manos de las Autoridades Locales los pormenores al respecto⁴⁹⁹. De igual forma, en el citado anexo 16 se

⁴⁹⁸ “GABINETE DE INFORMACIÓN.

Dependerá directamente del Director del Plan, canalizándose a través suyo, toda la información relativa a la emergencia.

7.4.1.- INTEGRANTES.

El Responsable de información será la persona de la Dirección General de Protección Civil que asigne el Director del CECARM.

Cuando se constituya un Comité de Dirección porque la gravedad de la emergencia sea declarada de situación o nivel 2, se incorporará al Gabinete de Información, en tareas de apoyo, un representante del Gabinete de Prensa de la Delegación del Gobierno.

En aquellos casos en que la emergencia sea declarada de situación o nivel 3, la información se canalizará a través del Gabinete de Prensa de la Delegación del Gobierno, incorporándose al mismo los responsables de la información del resto de las Administraciones.

7.4.2.- FUNCIONES.

- Difundir las órdenes, consignas y recomendaciones dictadas por la Dirección del Plan, a través de los medios de comunicación social.

- Centralizar, coordinar y preparar la información general sobre la emergencia, de acuerdo con la Dirección del Plan, y facilitarla a los medios de comunicación social, organismos y a la población afectada.

- Informar de la situación de emergencia, posibles consecuencias, acciones que se estén llevando a cabo y recomendaciones acerca de las medidas de autoprotección más adecuadas con la situación planteada.

- Obtener, centralizar y facilitar toda la información relativa a posibles afectados, facilitando contactos familiares y datos referidos a los posibles evacuados”.

Punto 7.4 del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia, página 99.

⁴⁹⁹ “Los medios para transmitir la información pueden ser de varios tipos:

- Para ámbitos locales, se podrá utilizar megafonía fija o móvil, para lo cual los Ayuntamientos deberán estar provistos de equipos de este tipo.

trata de forma muy genérica los siguientes asuntos: movilización de la población; medidas de autoprotección; medidas de protección al medio ambiente; consejos a la población; medidas de prevención ante el riesgo de terremotos.

El documento que nos ocupa, al tratar la emergencia en su punto 9 (Operatividad), establece que para actuar en la fase de emergencia se contará con un “Equipo de Atención Informativa a la Población” el cual se encargará de:

“atender las demandas de información de los ciudadanos en general y prioritariamente de los directamente afectados por la emergencia. Este Equipo podrá difundir, en función de las necesidades de la emergencia, la información suministrada por el Equipo de Atención Informativa a los Medios Comunicación a través de una Unidad de Respuesta Vocal. Este Equipo estará formado por personal de la Dirección General de Protección Civil”⁵⁰⁰.

El documento fundamenta esto último en base a que: “la operatividad del Plan, requiere un conjunto de procedimientos, estrategias y medidas precisas para evaluar las consecuencias del terremoto, prestar auxilio a la población afectada y minimizar los efectos del siniestro en las personas y los bienes”.

En lo que toca a la Comunicación/Información Pública, en este Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia, no se

- Para ámbitos más amplios se utilizarán medios de comunicación social: radio, televisión, prensa, etc. Para ello se establecerán los protocolos correspondientes con las principales sociedades concesionarias de radio y televisión, a fin de garantizar la correcta difusión de los mensajes en caso de emergencia

- Otros medios

En general los medios más adecuados son las emisoras de radio locales, por su rapidez, alcance y su capacidad para llegar a zonas carentes de suministro eléctrico.

Los avisos a la población deberán ser:

- Claros: Utilizando frases cortas y en lenguaje sencillo.
- Concisos: Procurando ser lo más breves posible.
- Exactos: Sin dar lugar a ambigüedades ni malas interpretaciones.
- Suficientes: Para evitar que la población busque información en otras fuentes.

A grandes rasgos las acciones deben ser las siguientes:

- Proporcionar recomendaciones orientativas de actuación ante el siniestro.
- Difundir órdenes, dar consignas y normas de comportamiento.
- Ofrecer información de la situación de la emergencia, zonas de peligro y accesos cortados.
- Facilitar datos sobre las víctimas.
- Realizar peticiones de colaboración”.

Anexo 16 del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia, Páginas 648 y 649.

⁵⁰⁰ Apartado 9.3.2.1.- Equipos de Trabajo, durante la Actuación en fase de emergencia, punto 9 Operatividad, del Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia, Páginas 125.

contempla ningún “Plan de Comunicación de Emergencia” o, cuando menos un plan derivado del “Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia” al que se alude en el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico⁵⁰¹. Aunque una de las funciones que desempeña el Consejo de Dirección del Plan Estatal es la de coordinar las políticas informativas, la Administración General del Estado también está obligada a colaborar con el resto de las Administraciones en la difusión pública de la información, colaboración que se enmarca dentro de los procedimientos establecidos en el Plan de Coordinación y Apoyo de coordinación informativa en situaciones de emergencia y cuyas particularidades se reflejan en anexo I, del ya mentado Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico⁵⁰².

⁵⁰¹ “La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante Riesgo Sísmico indica en su apartado 3.3.3.5. que en el Plan Estatal quedarán estructurados una serie de planes de coordinación y apoyo para su aplicación en emergencias sísmicas de interés nacional o en apoyo a los planes de Comunidades Autónomas.

Los Planes de Coordinación y Apoyo constituyen, en consecuencia, la organización y los procedimientos de actuación de recursos existentes para la realización de determinadas actividades que, complementando a las previstas en los Planes de Comunidades Autónomas, son necesarios para la atención de una emergencia sísmica.

Los Planes de Coordinación y Apoyo que han de formar parte del Plan Estatal, de acuerdo con lo especificado en el Anexo I, son los siguientes:

Plan de reconocimiento e información sobre áreas siniestradas.

Plan de actuación para el salvamento y rescate de personas sepultadas.

Plan de actuación sanitaria.

Plan de abastecimiento, albergue y asistencia social.

Plan de intervención psicosocial.

Plan de actuación para el restablecimiento del suministro de energía y combustibles.

Plan de rehabilitación de emergencia de las infraestructuras de los transportes.

Plan de telecomunicaciones.

Plan de apoyo logístico.

Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia

Plan de seguridad y orden público.

Plan de actuación médico-forense y de policía científica para la identificación de víctimas.

En la organización de estos planes podrán integrarse, además de los medios y recursos de titularidad estatal, los que para el desempeño de las mismas o análogas actividades hayan sido incluidos en los planes de protección civil de las Comunidades Autónomas y de ámbito local y sean asignados por las correspondientes administraciones”.

Punto 5.6 Planes de coordinación y apoyo, de la Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio del Interior. BOE núm.86, de 9 de abril de 2010, páginas 32062 a 32099.

⁵⁰² “10. Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia.

10.1 Objetivos.–Conseguir la coordinación administrativa para establecer canales unitarios de distribución de la información referente a las acciones de respuesta ante la emergencia sísmica y para evitar la difusión de informaciones contradictorias a la población.

10.2 Órganos participantes:

Ministerio de la Presidencia. Coordinador.

Y si se ha hecho notar que en el SISMIMUR no se contempla ningún “Plan de Comunicación de Emergencia”, también se debe significar que, en las fechas que se produjo la catástrofe, el Ayuntamiento de Lorca no disponía del correspondiente “Plan de Actuación de Ámbito Local frente al Riesgo Sísmico en Lorca” (SISMILOR), dicho plan no se aprobó hasta mayo de 2012⁵⁰³. Este dato es de gran relevancia a la hora de analizar los efectos de la legislación en la gestión de la Comunicación/Información Pública durante el terremoto de Lorca.

5.5.1.3 La información publicada por las Administraciones Central y Autonómica, y la prensa escrita durante la gestión de la catástrofe

Obtenida una visión global sobre la situación, se puede comenzar el análisis de la gestión de la comunicación/información por parte de la Administración en base a los siguientes aspectos clave:

1º La carencia del Plan de Actuación Municipal en la ciudad de Lorca fue un obstáculo que impidió una ágil respuesta ante la emergencia sísmica. Prueba de ello es que, como ya se ha señalado, el Ayuntamiento ha aprobado el Plan de Actuación de Ámbito Local frente al Riesgo Sísmico para paliar esta carencia.

Ministerio del Interior.

Ministerio de Defensa.

Ministerio de Fomento.

Ministerio de Ciencia e Innovación.

Ministerio de Sanidad y Política Social.

Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Ministerio de Justicia.

Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis.

Ministerio de Cultura.”

Anexo I, de la Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio del Interior. BOE núm.86, de 9 de abril de 2010, páginas 32062 a 32099.

⁵⁰³ Página web del Ayuntamiento de Lorca. 09/05/2012.

“El Ayuntamiento de Lorca culmina el primer plan local frente riesgo sísmico de la Región, bajo las directrices de SISMIMUR

Gracias a la experiencia adquirida y los estudios realizados, el SISMILOR recoge aportaciones que permitirán tomar medidas aún más eficaces de prevención, preparación, alerta, organización de la respuesta y posterior rehabilitación y reconstrucción de los daños sufridos.

9. mayo. 2012. El Concejal de Emergencias del Ayuntamiento de Lorca, Eduardo Sánchez, ha presentado esta mañana el Plan de Actuación de Ámbito Local frente al Riesgo Sísmico en Lorca (SISMILOR), el primero de ámbito municipal, que ha sido elaborado siguiendo las directrices marcadas por el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (SISMIMUR) y la teniendo en cuenta la experiencia y los estudios realizados tras los terremotos del 11 de mayo”. <http://www.lorca.es/lorcainforma/noticias.asp> (consulta efectuada el 2 de octubre de 2013). <http://www.lorca.es/lorcainforma/noticias.asp>

2º El SISMIMUR carece de un Plan de Comunicación de Emergencia derivado y en consonancia con el Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia del Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico

3º Dado que se activó la situación o nivel 2 y que la Comunidad Autónoma constituyó el Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), a las 19:15 h del día 11, el ejercicio de las funciones de dirección para la gestión de la emergencia recaía en el Consejero de Presidencia de la Comunidad Autónoma; correspondiendo a éste la responsabilidad de transmitir información a la población a través del Gabinete de Información de la Dirección del Plan. Información que debe ser veraz y contrastada, como ya se ha explicado.

4º Según el punto 9 del SISMIMUR, para actuar en la fase de emergencia, se debía contar con el ya aludido “Equipo de Atención Informativa a la Población”, formado por personal de la Dirección General de Protección Civil, con el cual se debía atender las demandas de información de los ciudadanos en general.

5º Según lo que determina el SISMIMUR, se debió contar con un Equipo de Atención Informativa a los Medios Comunicación y una Unidad de Respuesta Vocal.

6º La Administración General del Estado estaba obligada a colaborar con las Administraciones Autonómica y Local en la difusión pública de la información, según se dispone en el Plan de Coordinación y Apoyo de coordinación informativa en situaciones de emergencia del ya citado Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico

Es necesario recordar que en la zona de la catástrofe se Interrumpió, con carácter preventivo, el suministro eléctrico y que la telefonía móvil se vio saturada. De esta forma, es fácil deducir que, en los primeros momentos, la información de emergencia para la población que se encontraba afectada por el sismo, no cumplió su cometido adecuadamente al no poder ser recibida por los públicos a los que se pretendía dirigir. El único medio de comunicación social que cumplía de forma limitada su cometido en la zona afectada era la radio. Por las mismas causas, en la zona, internet no funcionaba y las redes sociales no tuvieron la efectividad acostumbrada al quedar colapsada la telefonía móvil, al menos durante los primeros momentos.

En este estado de cosas, a la Administración Local le resultó prácticamente imposible, en un primer momento, organizar la Comunicación/Información Pública a la Población; sobre todo si se tiene en cuenta que no había ningún Plan de Comunicación programado al respecto. Durante las primeras horas,

ninguna fuente oficial del Consistorio fue capaz de comparecer públicamente ante la nación para dar a conocer lo que estaba ocurriendo. Las declaraciones que el Alcalde hacía en la zona afectada no tuvieron la difusión deseada, y hasta el día 12 no se emitieron imágenes televisivas, a nivel nacional, en las que el primer edil diese cuenta del estado de la localidad. Tampoco la página web del Ayuntamiento fue capaz de explotar las posibilidades que ofrece internet para estos casos. Llama la atención el que Televisión Española estuviese realizando un programa en directo en Lorca con un equipo móvil, retransmitiese a todo el mundo unas llamativas escenas en las que se veía derrumbarse un campanario, y que el órgano de comunicación del Ayuntamiento no utilizase las posibilidades que podía ofrecerle esta circunstancia para que el Alcalde se dirigiese a España y al mundo entero haciendo unas primeras declaraciones; sobre todo si se tiene en cuenta que trataba de informar a la población de forma directa y en persona allá por donde pasaba. Todo lo cual es achacable al desconcierto del momento, la poca planificación y la falta de recursos básicos, como la corriente eléctrica, y la saturación de la telefonía móvil durante las primeras horas. Estabilizada la situación inicial, y en base a las unidades móviles que todos los medios de comunicación destacaron a la zona afectada, la comunicación/información de la Corporación Local fue abundante y fluida.

Al describir las circunstancias que rodearon la gestión de la comunicación/información por parte de la Administración Autonómica, conviene recalcar que al circunscribirse la emergencia a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y no decretarse la situación o nivel 3, la responsabilidad de gestión de la Comunicación/Información Pública recaía en el director del SISMIMUR. Para evaluar y comparar la gestión informativa de las distintas Administraciones, se intentó recurrir al estudio de las notas de prensa publicadas por cada una de ellas; las circunstancias relatadas impidieron que la Administración Local emitiese alguna en los primeros momentos, y, si en el caso de la Administración Central han sido recopiladas a través de la página web de La Moncloa, no ha ocurrido lo mismo con las emitidas por la Administración Autonómica, a través del Gabinete de Información de la Dirección del Plan. Aunque se debería acceder a ellas a través de la página web de la Comunidad Autónoma, no se ha tenido éxito en su localización. Para sortear esta eventualidad, se contactó con la Dirección General de Comunicación de la Comunidad Autónoma Región de Murcia con la finalidad de conseguirlas, no logrando dicho propósito; no obstante, el Director General de Comunicación, mediante correo electrónico, proporcionó un documento en el que se exponían diversos datos sobre la gestión de la comunicación/información durante la catástrofe, el cual, por su expresividad, se transcribirá casi en su totalidad para a continuación procede a su análisis.

El documento, muy esclarecedor de los hechos, da comienzo describiendo los trabajos que realizaba el Gabinete de prensa de la Dirección General de Comunicación de la comunidad Autónoma durante los momentos previos a la catástrofe en los siguientes términos:

“Como cada tarde, dos periodistas funcionarios desarrollaban su trabajo de una manera absolutamente normal en la Oficina de Prensa del Palacio de San Esteban.

Otros dos periodistas se ocupaban de recoger los sonidos del acto en el que participaba en el Comité de las Regiones (Bruselas) el presidente Valcárcel.

- 17:05 horas.- Primer terremoto. Apenas percibido por el personal de la CARM. Confirmamos a través de llamada al 1-1-2.

- 18:47 horas.- Segundo terremoto. Todas las personas que estábamos en la Oficina de Prensa lo notamos y, aunque pensábamos que había sido muy fuerte, en ese primer momento, desconocíamos la magnitud y, por supuesto, las terribles consecuencias del mismo.”

Esta reacción inicial por parte de los componentes del Gabinete de prensa, no parece corresponderse con la actitud y medidas tomadas por la Autoridad Autonómica correspondiente ante la gravedad de los sucesos⁵⁰⁴; recuérdese que según lo descrito por el Jefe de Área de Riesgos Naturales -Subdirección de Operaciones y Emergencias- de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, a las 17:40h, los responsables de la Comunidad Autónoma habían activado el Nivel 1 del SISMIMUR y a las 19:15 h se activó el Nivel 2. Nótese que una vez decretada la situación 0, según la legislación, el Gabinete de Información debe proceder a difundir la información correspondiente a los medios de comunicación⁵⁰⁵; y que decretada la situación 1, en la que se supone que podría haber cuantiosos daños materiales, se le encomienda al Gabinete de información la gestión de la comunicación/información pública a través de sus tres equipos, a saber: Equipo de Recopilación de Información,

⁵⁰⁴ 7.1.- DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN

El Director del plan SISMIMUR es el Consejero de Presidencia y por delegación el Director General de Protección Civil.

En todas las situaciones a partir de la Situación 1, la Dirección del Plan contactará con el Alcalde del municipio afectado para que active, si lo considera adecuado, el Plan de Emergencia Municipal y el Plan de Actuación Municipal frente al Riesgo Sísmico. En el caso de no existir estos Planes, el Alcalde pondrá a disposición de este Plan Especial los medios y recursos disponibles

⁵⁰⁵ Punto 9.2.- ACTUACIÓN EN FASE DE SEGUIMIENTO Y DE INFORMACIÓN (SITUACIÓN 0) del SISMIMUR.

Equipo de Atención Informativa a los Medios de Comunicación y Equipo de Atención Informativa a la Población.⁵⁰⁶

Los mismos cometidos le son encomendados al Gabinete de información cuando se decreta la situación o nivel 2

“La estructura operativa es la misma que la expuesta en la situación 1, con la diferencia de que el número de equipos que actuaría simultáneamente sería considerablemente mayor y que el personal del Estado se incorporaría en dichos equipos para desarrollar las actuaciones descritas”⁵⁰⁷.

Dicho lo cual, parece ser que en un primer tiempo no se cumplimentó lo prescrito para este tipo de situaciones y la descoordinación comenzó a hacerse notar pues, según se dice en el documento emitido por la Dirección General de Comunicación, ocurridos los seísmos el Gabinete de prensa de la Dirección General de Comunicación de la Comunidad Autónoma se constituye en el Gabinete de información⁵⁰⁸ del SISMIMUR, dedicándose a gestionar la comunicación/información resumiendo su actuación de la siguiente forma:

“Problema inicial: Imposibilidad de contactar con Lorca (fallo telefónico).

⁵⁰⁶ “Equipo de Recopilación de Información: se encargará de recoger la información necesaria de las actuaciones que se estén llevando a cabo, desde los distintos Puestos de Mando Avanzado, desde los Coordinadores y desde los Equipos de Trabajo existentes, así como de toda la información relacionada con la emergencia, con especial incidencia en lo que se refiere a personas afectadas. Este equipo obtendrá la información principalmente del Equipo de Apoyo y Documentación. El Equipo de Recopilación de Información, estará formado por personal de la Dirección General de Protección Civil, servicios sanitarios de emergencias, bomberos y otros grupos de acción.

Equipo de Atención Informativa a los Medios de Comunicación: se encargará de atender las demandas de información realizadas por los medios de comunicación, así como de difundir comunicados de la Dirección del Plan y aquellos elaborados en virtud de la información recogida por el Equipo de Recopilación de Información. El Equipo de atención informativa a los medios de comunicación estará formado por personal de la Dirección General de Protección Civil.

Equipo de Atención Informativa a la Población: se encargará de atender las demandas de información de los ciudadanos en general y prioritariamente de los directamente afectados por la emergencia. Este Equipo podrá difundir, en función de las necesidades de la emergencia, la información suministrada por el Equipo de Atención Informativa a los Medios Comunicación a través de una Unidad de Respuesta Vocal. Este Equipo estará formado por personal de la Dirección General de Protección Civil”. Punto 9.3.2.- ACTUACIÓN EN SITUACIÓN 1 del SISMIMUR.

⁵⁰⁷ Punto 9.3.3.- ACTUACIÓN EN SITUACIÓN 2 del SISMIMUR.

⁵⁰⁸ Este es otro caso palpable del poco rigor empleado en la denominación del órgano de comunicación ante una emergencia. El Plan de emergencia (SISMIMUR) lo denomina Gabinete de información mientras, en la práctica, el DIRCOM lo denomina Gabinete de prensa.

Primeras informaciones: las obtenemos vía telefónica de los consejeros que se encontraban en Lorca en esos momentos. Nos adelantan “su sensación de la gran magnitud del terremoto”.

Informar al presidente Valcárcel.- Rápidamente anula su agenda en Bruselas y emprende camino de vuelta a la Región de Murcia.

Se activa un Gabinete de Crisis, liderado por el presidente, para coordinar y organizar el operativo (Valcárcel, que estaba en Bruselas en el momento de los seísmos participando en un pleno del CdR, abandonó con urgencia la capital belga).

Recursos Humanos.- En la parte concreta de la Dirección General de Comunicación, se requirió la presencia de más periodistas procedentes de otras consejerías en el Palacio de San Esteban (donde se centralizaron todas las actuaciones comunicativas). En total, diez personas en la Oficina de Prensa y dos más que se dirigieron a Lorca, junto a las distintas autoridades.

Recursos materiales.-Para el desempeño de su trabajo, el equipo de informáticos de la Comunidad tuvo que habilitar en la Oficina de Prensa un mayor número de ordenadores, reubicando los que se encontraban en otras dependencias.

Fuentes de información.- Permanente contacto con Lorca vía telefónica, agencias de noticias, periódicos digitales, redes sociales...

OBJETIVO.- Trasladar a la población en el tiempo más breve posible, la información que nos iba llegando casi al mismo tiempo que la conocíamos nosotros (aunque fueran datos aislados, mínimos).

CÓMO.- Distribución de funciones de cada una de las personas que formaban ese equipo de periodistas con el fin de que todos los “frentes” estuvieran cubiertos y así garantizar también una mejor gestión del tiempo.

DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES

- 1) Un par de personas se encargaron de coordinar, recoger y gestionar todo lo relacionado con la Sanidad, heridos, estado de los hospitales y posible reubicación de los enfermos en otras dependencias...En ese primer momento, la prioridad era la seguridad de las personas.
- 2) Dos periodistas se encargaban de atender telefónicamente y registrar en un documento único las peticiones de entrevistas de los medios,

así como elaborar listados de correos electrónicos donde debíamos remitirles las notas de prensa.

- 3) Otras dos personas gestionaban esas entrevistas con los responsables de dar respuestas a las solicitudes de los medios. También se hizo un seguimiento de las informaciones que iban aportando los medios.
- 4) Otra persona permanecía atenta a las redes sociales y a las informaciones que iban publicando las agencias, así como los periódicos digitales. Además, se encargaba también de transmitir la información institucional vía Twitter y Facebook.
- 5) El resto del equipo, además de mantener un contacto permanente con el personal del Ayuntamiento de Lorca, se dedicó a reflejar en notas de prensa que se distribuían a los medios, la última hora de todo lo que estaba ocurriendo en Lorca, entre otras cosas y, fundamentalmente en esos primeros momentos, partes sobre el estado de los heridos.
- 6) Además de las notas de prensa, contacto directo con los MM.CC etc...se convocó para esa misma noche (21:00 horas) la primera rueda de prensa (María Pedro Reverte y Manuel Campos) para informar de todo los datos recopilados hasta ese momento.
- 7) Finalmente, los dos periodistas desplazados a Lorca junto con las distintas autoridades, se encargaron de coordinar *in situ* (desde el Puesto de Mando Avanzado) las peticiones de los distintos medios locales, regionales, nacionales e internacionales que paulatinamente iban llegando a Lorca. Igualmente, enviaban a la Oficina de Prensa sonidos y fotos desde Lorca que después se difundían a los medios.

Como se puede apreciar, la buena voluntad y el esfuerzo de los componentes del Gabinete de prensa, la improvisación y el desconocimiento de lo que se determinaba en el SISMIMUR fueron los ejes principales de actuación en la gestión de la comunicación de la emergencia. Y esto es así hasta el punto de que los objetivos marcados al Gabinete de información, en el ya aludido anexo 16 del SISMIMUR (Medidas de protección a la población, los bienes y el medio ambiente) no fueron los que en un principio se fijaron pues según se ha visto, que el principal objetivo era: "Trasladar a la población en el tiempo más breve posible, la información que nos iba llegando casi al mismo tiempo que la conocíamos nosotros (aunque fueran datos aislados, mínimos)"; tampoco se persiguieron, a posteriori, los objetivos del anexo 16 pues una vez distribuidas las funciones entre los componentes del Gabinete de prensa, las prioridades se expresaban con el siguiente tenor:

“OBJETIVOS: La prioridad del Gobierno regional era atender a la población (heridos y familiares de los fallecidos, personas que se habían quedado sin casa...), y coordinar todas las acciones necesarias para velar por su seguridad.

Desde el punto de vista comunicativo, debíamos:

- a) Transmitir a la población el mensaje de unidad, colaboración, así como de completa dedicación ante esta situación excepcional.
- b) Informar continuamente de todo lo que íbamos conociendo, y de la manera más clara posible.
- c) Trasladar a los ciudadanos los recursos humanos (atención sanitaria y psicológica, voluntarios, etc...) que se ponían a su disposición, así como los recursos materiales (campamento de damnificados, puntos de distribución de alimentos, teléfono habilitado para prestar atención a las víctimas etc...).
- d) Tranquilizar a la población desmontando los rumores infundados sobre la posibilidad de que ocurriera un tercer terremoto, aún más intenso que el anterior.”

Las fuentes de información del Gabinete de prensa no parecen ser las indicadas en el SISMIMUR, ni propias de la Administración Pública; tampoco se observa ninguna referencia a conceptos clave como: Plan de Actuación Municipal del municipio de Lorca, SISMIMUR, Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia del Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, Centro de Coordinación Operativa Integrado (CECOPI), Gabinete de Información de la Dirección del Plan, Equipo de Atención Informativa a la Población, Dirección General de Protección Civil, Equipo de Atención Informativa a los Medios Comunicación, o Unidad de Respuesta Vocal. En cambio, como se verá, emplea el término “plan de alarma” en lugar de Plan de Emergencia. Todo esto da una idea de la forma poco ortodoxa con que se gestionó la comunicación/información, dando a entender que más que como órgano de comunicación del SISMIMUR, el Gabinete de prensa se comportó únicamente como una agencia noticias más, desde la que parece ser que incluso se suministraba vía TWitter y Facebook información de carácter institucional más que de emergencia.

La gestión de la comunicación/información del Gabinete de prensa de la Comunidad Autónoma, tampoco parece haber sido ágil en la difusión de datos a la prensa ni a la población, pues hasta las 20:00h del día 11 parece ser que no se emitió la primera nota de prensa y se convocó, por primera vez, a las 21:00h a los medios de comunicación para informar sobre los datos recopilados

hasta el momento; convocatoria poco práctica pues los servicios informativos de todos los medios de comunicación, entre las 20:00h y las 21:00h, habían difundido todas las noticias al respecto teniendo como fuentes de información al propio Alcalde de Lorca, a la Delegación del Gobierno y a los periodistas desplazados a la zona. Según los datos proporcionados por la Dirección General de Comunicación de la Comunidad Autónoma, el contenido resumido de las primeras notas de prensa fue el siguiente:

“Entre las 20:00 horas del 11 de mayo y las 02:00 de la madrugada del día 12 de mayo, es decir, en un periodo de seis horas, la Oficina de Prensa de la CARM distribuye diversas notas de prensa informando sobre:

- Las unidades activadas por la Gerencia de Emergencias Sanitarias dentro de su plan de alarma.

- Medidas preventivas que se adoptan en materia sanitaria, como el desalojo del Hospital Rafael Méndez, y el traslado de pacientes desde el Hospital Virgen del Alcázar.

- Medidas preventivas que se adoptan en materia educativa (suspensión de las clases en colegios e institutos hasta que se produzca una profunda evaluación de los daños sufridos en las instalaciones de los centros).

- Se distribuyen tres partes médicos (20:30 horas, 24:00 horas, y a las 02:00 horas) informando sobre el progresivo aumento del número de fallecidos, así como número de heridos atendidos y estado de los mismos.

- Se traslada a los lorquinos las sucesivas muestras de solidaridad y apoyo manifestadas desde todos los puntos de España”

Según se expresa en el documento que nos ocupa, las solicitudes de información al Gabinete de prensa fueron masivas y las describe en los siguientes términos:

“Tan solo la tarde del 11 de mayo fueron más de 200 las llamadas de MM.CC atendidas.

Medios regionales, nacionales e internacionales (de EE.UU, Inglaterra...La BBC, NBC, CNN, Reuters, France Press...).

Recibimos cerca de 40 solicitudes de entrevistas para esa misma noche y la mañana siguiente. Sobre todo televisiones y radios nacionales que querían que algún miembro del Gobierno regional entrara en directo en la última edición de sus informativos o a primera hora de la mañana”.

Como ya se ha dicho, se desconoce el número y contenido completo de las notas de prensa emitidas por la Comunidad Autónoma hasta la desactivación del SISMIMUR, los datos oficiales que ha recibido al respecto el autor de esta investigación, por la vía ya comentada, son los que siguen:

“En los cinco primeros días se distribuyeron cerca de 40 notas de prensa relacionadas exclusivamente con los terremotos y, concretamente con:

- *Sanidad (partes diarios sobre estado de heridos, hospitales y recursos disponibles).

- *Traslado de mayores y discapacitados a otras residencias.

- *Educación (estado de centros afectados y distribución de estudiantes)

- *Emergencias, UME, voluntariado...

- *Puesta en marcha de dispositivo para evaluar daños en viviendas y edificios.

- *Estado de las carreteras.

- *Relación de daños en el Patrimonio Cultural.

- *Solicitud de puesta en marcha del Plan ‘Lorca Solidaria’.

- *Mensajes de tranquilidad sobre las garantías de disposición de hemoderivados para atender las necesidades asistenciales.

- *Información sobre el operativo y efectivos desplazados a Lorca (ambulancias, vehículos de emergencia, helicópteros, UME, ubicación de los centros de distribución de alimentos, albergues y campamentos).

- *Conclusiones de la reunión entre Valcárcel y el exvicesecretario del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba.

- *Reapertura del servicio de Urgencias del Rafael Méndez (13 mayo).

- *Acciones para restaurar la normalidad en los centros educativos.

- *Puesta en marcha de un equipo de apoyo psicopedagógico y psicológico de asesoramiento y atención a los damnificados.

- *Muestras de solidaridad de centenares de personas, de administraciones públicas de diversas CC.AA, mundo del deporte empresas vinculadas a la alimentación, el textil, la construcción...

- *Gobierno regional solicita que se pida a la UE el Fondo de Solidaridad.

*Reapertura de 23 centros educativos tras la revisión de daños.

*Reapertura del centro de salud San Diego de Lorca.

*Instalación de una Oficina de Atención Psicológica.”

En estas condiciones, al carecer de copias de las notas de prensa, desconocer el horario en que se sucedieron los acontecimientos narrados por la Dirección General de Comunicación de la Comunidad Autónoma, y la forma poco ortodoxa demostrada en la gestión de la comunicación/información, hacen imposible incluir a la Administración Autonómica en los análisis que se llevarán a cabo sobre el asunto.

El conjunto de factores comunicacionales descritos provocaron que, inicialmente, la difusión de datos y noticias relativas a la emergencia, se limitasen a lo transmitido por Televisión Española a través del programa “España directo”, que se encontraba emitiendo, en directo, desde la ciudad de Lorca⁵⁰⁹. A las repetitivas imágenes de la caída de un campanario, que puso en riesgo la vida del reportero de televisión, les siguieron gran cantidad de imágenes y datos relativos a lo que estaba sucediendo, difundidos por todos los medios de comunicación de ámbito nacional.

En lo que respecta a la información escrita, serían los diarios digitales los primeros en adelantar las novedades que iban aconteciendo, principalmente a través del denominado “periodismo ciudadano”. De esta forma se adelantaban a la página web de La Moncloa difundiendo la información que recibían; esto era consecuencia de que, principalmente, durante las primeras horas del suceso, fueron los telediarios de la noche los encargados de informar sobre los

⁵⁰⁹ “El terremoto dispara la audiencia de TVE.

Catástrofe en Lorca.

PÚBLICO. MADRID

Los dos terremotos ocurridos en Lorca (Murria) el pasado miércoles despertaron tanto interés entre la audiencia que el programa de La 1 España *Directo* logró 1.378.000 espectadores y un 14,6% de cuota, su mejor dato desde el pasado 1 de febrero. En Murcia, la cuota del programa ascendió al 38,7%. El minuto de oro se produjo a las 19.31 horas, cuando 1.517.000 espectadores (un 18%de share) sintonizaron la cobertura especial que este programa realizó de la catástrofe. Además, 6.969.000 personas vieron en algún momento el espacio de actualidad de La 1.

De igual forma, un total de 10.062.000 telespectadores siguieron en algún momento la información sobre los terremotos en Lorca que ofreció el Telediario Segunda Edición, que además fue el espacio más visto del miércoles. Este informativo, conducido por Pepa Bueno, congregó a 3.518.000 espectadores (21,5% de cuota). Logró el minuto de oro a las 21.51 horas con 4.508.000 espectadores y un 25,4% de cuota. En Murcia, este espacio informativo obtuvo un 30% de share.

Por su parte, el especial *Terremoto en Lorca*, que Antena 3 emitió el miércoles por la noche, reunió a más de 1,5 millones de espectadores y obtuvo un 10,2% de share”. (Diario PÚBLICO. 13 de mayo de 2011, página 62).

hechos al resto de la nación, ya que el Gobierno Central, en la web de La Moncloa, únicamente emitió tres notas de prensa en las que no figuran la hora de difusión.

Con posterioridad, como se verá, los diversos Ministerios implicados publicarían 26 notas de prensa más. Estas circunstancias motivarían el que los datos publicados por la prensa escrita tuviesen, prácticamente, la misma actualidad que los datos emitidos por el Gobierno Central en su página web a través de sus notas de prensa.

5.5.1.4 Metodología sobre el análisis y la obtención de datos

Con esta investigación se persigue analizar el conjunto de documentos periodísticos en los que se hacen referencias temáticas a la comunicación/información difundida durante la emergencia producida por el terremoto de Lorca.

Ante las dificultades que entraña abarcar el análisis de todos los medios de comunicación para un caso como el que nos ocupa, se ha optado por limitar el estudio a la prensa escrita de carácter nacional. En concreto, se ha abarcado todo el espectro de la prensa diaria generalista a través de los diarios de mayor tirada en España durante los meses de mayo y junio de 2011; para ello se han tenido en cuenta los periódicos de ámbito nacional de mayor tirada útil y repercusión social como son: ABC, El Mundo, El País, La Razón y Público. También se ha considerado oportuno incluir al diario de carácter regional La Vanguardia por su elevada tirada. No se ha tenido en cuenta la prensa local de la Comunidad Autónoma de la región de Murcia por la escasa repercusión de la misma en el ámbito nacional. En el cuadro que se adjunta a pié de página, se puede observar los diarios generalistas de mayor tirada durante los meses de mayo, junio de 2011⁵¹⁰. El acceso a las ediciones impresas, de los periódicos

⁵¹⁰ Control O.J.D. JUL.09/JUN.10 (*)

ABC	Tirada útil: 331.810	Difusión: 251.337
El Correo	Tirada útil: 127.508	Difusión: 106.684
El Diario Vasco	Tirada útil: 87.831	Difusión: 74.146
El Mundo	Tirada útil: 390.831	Difusión: 292.608
El País	Tirada útil: 494.697	Difusión: 383.426
La Gaceta	Tirada útil: 88.800	Difusión: 43.771
La Razón	Tirada útil: 166.006	Difusión: 118.862
La Vanguardia	Tirada útil: 231.281	Difusión: 197.503
La Voz de Galicia	Tirada útil: 113.899	Difusión: 98.829
Público	Tirada útil: 130.294	Difusión: 83.497
Murcia: La Opinión	Tirada útil: 10.756	Difusión: 8.448
Murcia: La Verdad	Tirada útil: 40.478	Difusión: 33.463

(*) GUÍA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA (GM) Nº 185 marzo, abril y mayo 2011 Remarca, SA.

referidos, ha sido posible a través de los fondos digitalizados en formato PDF disponibles en la hemeroteca de la Universidad Complutense de Madrid.

Las unidades de registro (artículos periodísticos de cualquier género) se han obtenido en base a los contenidos publicados, por cada periódico, en los que se abordase cualquier aspecto relacionado con la catástrofe ocurrida. No se han tenido en cuenta aquellas noticias aparecidas sobre el terremoto que, con un marcado interés comercial, se podían considerar como publicidad de una industria o marca determinada más que información; a lo dicho se debe añadir que este tipo de impactos publicitarios, aparecidos en la prensa escrita, objeto de este estudio fueron muy puntuales y limitados, lo cual permite afirmar que, el prescindir de ellos, no alteran los resultados del análisis final.

Se ha sondeado lo publicado durante los doce meses siguientes a la catástrofe y únicamente se han tenido en cuenta los meses de mayo y junio, ya que, a partir de mediados del mes de junio, a nivel nacional, el asunto perdió interés informativo; hasta el punto de que, con posterioridad a las fechas citadas, es difícil localizar alguna noticia al respecto en los diarios de ámbito nacional.

En base a las particularidades mencionadas anteriormente: que el terremoto se produjo en una ciudad perteneciente a una Comunidad Autónoma uniprovincial, la cercanía de unas elecciones municipales, y el carácter de las distintas fuerzas políticas en liza, se ha considerado necesario incluir y analizar las notas de prensa emitidas por la Administración Central, como si de una publicación periodística más se tratase. Con ello se pretende evaluar el grado de influencia que ha podido ejercer la Información Pública de la Administración, tanto en la prensa escrita como en el ciudadano.

De cada unidad de registro se han obtenido los siguientes datos (variables): Fecha de publicación, página, sección, título (transcripción estricta, y únicamente en el caso de que la configuración discursiva se trate de una viñeta se indica), número de palabras, autor, categoría del discurso comunicacional y términos alusivos a los distintos conceptos a analizar.

Hay que resaltar que no se ha encontrado ningún dato publicado que ofrezca un marcado carácter negativo o que ponga en tela de juicio la gestión de la crisis por parte de las diferentes Administraciones o actores implicados, muy al contrario, las críticas fueron muy favorables y positivas. En tales circunstancias, para cuantificar y valorar la respuesta comunicacional de los distintos actantes y ciudadanos implicados, se ha optado por conocer el número de veces que se hace referencia a cada uno de los conceptos, estamentos oficiales y Autoridades concernidos en dar respuesta a la catástrofe. Es necesario significar que las alusiones que constan de varias palabras que separadamente pueden tener el mismo significado, se han contado una sola vez por ejemplo: cuando aparece la frase “Sus Altezas Reales los Príncipes de Asturias, Don

Felipe y Doña Letizia” se ha valorado como una unidad que hace referencia al estamento “Casa Real”, mientras que cuando aparecen separadamente las palabras “Sus Altezas Reales”, “los Príncipes de Asturias”, “Don Felipe y Doña Letizia”, “El Príncipe”, etc. se han valorado cada una de ellas como una alusión al estamento “Casa Real” en cada caso. En este mismo sentido, otro ejemplo más sencillo es el que se da con la “Unidad Militar de Emergencias (UME)”, que en la forma descrita se cuenta como única alusión y que en los casos en que aparece de forma separada como “Unidad Militar de Emergencias” o como “UME”, se han contado, en cada caso, como una alusión al estamento “Unidad Militar de Emergencias”. De esta forma, se han agrupado en treinta y seis “términos” todas las referencias, aparecidas en la prensa, con las que se hace mención a los distintos conceptos y actores implicados en dar respuesta a la catástrofe. A continuación se expone, en una tabla, la forma en que se han agrupado todos y cada uno de los vocablos en cuestión, tal y como han aparecido publicados en los diarios aludidos.

La categoría del discurso comunicacional⁵¹¹ es pieza fundamental en este estudio; la necesidad de su análisis es consecuencia de la ya referida unanimidad y homogeneidad de los discursos publicados, en sentido positivo, en cada una de las publicaciones. Para ello, el método que se seguirá es el propuesto en el anexo 1 (Libro de códigos y protocolo de análisis) del trabajo ya mentado y titulado: *Confiar en la prensa o no. Un método para el estudio de*

⁵¹¹ “29. Los discursos comunicacionales.

Cualquier secuencia o flujo de expresiones sirve a una comunicación en la medida que la comprometa como interacción por lo que se dice, por lo que se hace, por lo que acontece, etc. con ocasión de la propia circulación de expresiones. (...) No hay posibilidad, por consiguiente, que no se hable de algo en el discurso que se analiza, por lo cual habrá de consignarse necesariamente una de las siguientes categorías:

01. Se habla a propósito de lo que se dice
02. Se habla a propósito de lo que se hace
03. Se habla a propósito de lo que acontece
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece”.

PIÑUEL RAIGADA, José Luis; GAITÁN MOYA, Juan Antonio. LOZANO ASCENCIO, Carlos. *Confiar en la prensa o no. Un método para el estudio de la construcción mediática de la realidad. Anexo 1: Libro de códigos y protocolo de análisis.* Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, sello propiedad de: © by Pedro J. Crespo, Editor y Editorial Comunicación Social S.C. (2013); página 174.

la construcción mediática de la realidad⁵¹². Y, aunque por la finalidad que aquí se persigue no es necesario abarcar todos los puntos y pormenores que se proponen en él, sí se tendrá en cuenta lo relativo a los discursos comunicacionales, principalmente.

Por último, conviene aclarar que la exposición de los datos se lleva a cabo de forma separada con cada periódico para proceder, al final, a una comparación de todo el conjunto; y que se comienza con las notas de prensa emitidas por La Moncloa para continuar con de los distintos diarios, en orden alfabético, por entender que es la forma más aséptica de hacerlo.

⁵¹² PIÑUEL RAIGADA, José Luis; GAITÁN MOYA, Juan Antonio. LOZANO ASCENCIO, Carlos. Confiar en la prensa o no. Un método para el estudio de la construcción mediática de la realidad. Anexo 1: Libro de códigos y protocolo de análisis. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, sello propiedad de: © by Pedro J. Crespo, Editor y Editorial Comunicación Social S.C. (2013); p 174.

Tabla en la que se expone la relación de términos alusivos a los distintos conceptos, estamentos y Autoridades concernidas, publicados tanto en la prensa diaria como en las notas de prensa del Gobierno Central, agrupados en la forma que se indica

Conceptos a estudiar	Términos alusivos a los distintos conceptos, estamentos y Autoridades concernidas
Alcalde de Lorca	Alcalde de Lorca. El alcalde del municipio. Francisco Jódar. Alcalde de la ciudad. Alcalde de la ciudad de Lorca. Francisco Jódar Alonso. Jódar. El Alcalde.
Alcalde de otras ciudades	Alcalde de Madrid. Alcalde de...(nombre de la ciudad en cuestión)
Ayuntamiento de Lorca	Ayuntamiento de Lorca. Ayuntamiento. Consistorio. el municipio.
Bomberos	Bomberos.
Casa Real (componentes)	Casa Real. Su Majestad el Rey. S. M. la Reina. Sus Majestades los Reyes. Los Reyes. Su Majestad. Familia Real. El rey Juan Carlos. Los Príncipes de Asturias. El príncipe de Asturias. El Príncipe. Doña Letizia. Don Felipe. Don Felipe y Doña Letizia. Felipe de Borbón y Letizia Ortiz. Don Felipe y la princesa de Asturias.
Colegio de Geólogos	Colegio Oficial de Geólogos. Colegio de Geólogos. El Colegio Oficial de Geólogos de España, Instituto Geológico y Minero de España (IGME).
Consortio de Compensación de Seguros	Consortio de Compensación de Seguros (CCS). CCS. Consortio.
Cruz Roja.	Cruz Roja. Cruz Roja Española.
Cuerpo Nacional de Policía	la Unidad de Intervención policial. Cuerpo nacional de Policía. Agentes. Policía nacional. Policía.
CSIC	CSIC
Delegado/Delegación del Gobierno en Murcia	El Delegado del Gobierno en Murcia. Rafael González Tovar. El delegado del Gobierno Rafael González Tovar. El Delegado del Gobierno. Delegación del Gobierno en Murcia
FF.AA./Ejército/Armada/Aire/y sus componentes	El ejército. Teniente General. III Batallón de Intervención en Emergencias (BIEM III). Compañía de apoyo a emergencias. Agrupación de Sanidad nº 1 del Ejército. Fuerzas Armadas. Estado Mayor. militares. jefe de Estado Mayor de la Armada. General del Aire. José Julio Rodríguez. militares. JEMAD. Brigada de Sanidad del Ejército de Tierra. Ejército. El general. hospital militar Gómez Ulla de Madrid. Unidades motorizadas del Ejército. Soldados338Ejército español. legionarios. dispositivo militar. El mando militar. Brigada Paracaidista. La

Emergencias 112 / 061	Armada. Ejército del Aire. Ejército de Tierra. Regimiento de Artillería Antiaérea nº 73 de Cartagena. Grupo Logístico de la Legión. regimiento. Emergencias 112. Equipo del 061. Oficina de Atención al Ciudadano.
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Fuerzas de Seguridad. Cuerpos y Fuerzas de Seguridad
Gabinete de seguimiento de crisis/emergencias	CECOPI (Centro de Coordinación Operativa Integrado. Gabinete de seguimiento de crisis. Departamento de Infraestructura y Seguimiento para Situaciones de Crisis. Plan Especial de Riesgo Sísmico de la Región de Murcia. Centro de Operaciones (JOC) del Cuartel General en la Base de Torrejón, Comité de Coordinación del Plan Sísmico. El dispositivo de emergencias. el Centro de Coordinación de Emergencias. Comité Estatal de Coordinación del Plan Sísmico y declarar el nivel 2 de emergencias. Gestión de Riesgos del Instituto de Patrimonio Cultura. Comité Estatal de Coordinación (CECO). Gabinete de Crisis. El Estado. Palacio de La Moncloa. Consejo de Ministros. Tribunal Constitucional. La Moncloa. Consejo de Seguridad Nuclear. Congreso. Ejecutivo. Ministra de Sanidad Política Social e Igualdad, Leire Pajín. Secretaría de Estado. Consejo de Ministros. Congreso de los Diputados. Director general de Tráfico. Director general de Ordenación Profesional, Cohesión del Sistema Nacional de Salud y Alta Inspección. Director general de Política de Defensa. Ministerio de Industria. Director general de Tráfico. El Gobierno. Turismo y Comercio. el ministro de Trabajo e Inmigración, Valeriano Gómez. el ministro de la Presidencia, Ramón Jáuregui. Instituto Nacional de Estadística. La DGT. Administración Central. Ministerios. Alfredo Pérez Rubalcaba. Pérez Rubalcaba. Rubalcaba. Vicepresidente primero del Gobierno. Vicepresidente primero y ministro del Gobierno, Alfredo Pérez Rubalcaba. Ministerio del Interior. El vicepresidente primero. Interior.
Gobierno central /otros Ministerios/ instituciones	Fomento. El ministro de Fomento, José Blanco. El ministro de Fomento. Ministerio de Fomento
Ministerio del Interior/o su titular	Defensa. La ministra. La ministra de Defensa, Carme Chacón. Chacón.
Ministerio de Fomento/o su titular	
Ministerio de Defensa/o su titular	

Ministerio de Economía y Hacienda/o su titular	La vicepresidenta Salgado. Economía y Hacienda. Vicepresidenta segunda y ministra de Economía, Elena Salgado. Elena Salgado.
Ministerio de Cultura/o su titular	Ministerio de Cultura. Cultura. Ángeles González Sinde Reig.
Gobierno de Murcia/Consejeros de la CA	Comunidad Autónoma. Gobierno autonómico. la Comunidad. Gobierno regional.
Guardia Civil	Guardia Civil. La Benemérita
Instituto de Crédito Oficial	Instituto de Crédito Oficial. ICO.
Instituto Geográfico Nacional	Instituto Geo gráfico Nacional (IGN). Red Sísmica Nacional. Emilio Carreño, responsable de la Red Sísmica del IGN. Emilio Carreño.
Instituto Nacional de la Seguridad Social	Seguridad Social, Instituto Nacional de la de la Seguridad Social (INSS)
Jefe de la oposición	Rajoy. Mariano Rajoy. El jefe popular. el líder del Partido Popular.
Obispo de Cartagena / Nuncio /Papa	Obispado. el Obispo de Cartagena, José Manuel Lorca. El Vaticano. Benedicto XVI. El Pontífice. El obispo. Papa Benedicto. El Nuncio del Papa.
Plan de emergencia	Planes. Plan de emergencia. plan de alarma. planes de seguridad. El Plan Director.
Policía local	Policía local. Policía municipal.
Presidente del Gobierno	Presidente del Gobierno. ZP. El jefe del Ejecutivo. Presidente. Rodríguez Zapatero. José Luis Rodríguez Zapatero.
Presidente de la comunidad Autónoma	El Presidente Valcárcel, el Presidente de la Región de Murcia, Ramón Luis Valcárcel
Protección Civil	El jefe de Protección civil. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Protección Civil.
Servicio de Emergencias	Los servicios de emergencia. El servicio de emergencias. los servicios de socorro. Gerencia de Emergencias Sanitarias. Grupo de Emergencias Médicas. Una unidad de emergencia.
Sismomur/Plan sísmico	Sismomur. Plan Especial de Riesgo Sísmico de la Comunidad Autónoma. Plan Sísmico Estatal.
Unidad Militar de Emergencias	Unidad Militar de Emergencias (UME). UME
Voluntarios/ONG	Voluntarios. ONG.

4. TERCERA PARTE: INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Capítulo 6. Resultados y discusión de la encuesta del Grupo MDCS sobre “Comunicación e Información y emergencias”

- 6.1. Datos generales sobre la Dirección de Comunicación
- 6.2. Estructura y funcionamiento del Sistema de Comunicación
- 6.3. Medios y recursos empleados en gestionar la Comunicación e Información Pública
- 6.4. Formación del personal que compone el Órgano/Departamento de Comunicación
- 6.5. Opinión del DIRCOM sobre otros aspectos
- 6.6. Consideraciones finales sobre los datos obtenidos mediante la encuesta realizada sobre “Comunicación e Información y emergencias”

Capítulo 7. Resultados y discusión sobre un caso real de emergencias: El terremoto ocurrido en Lorca en 2011

- 7.1. Datos extraídos de las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central
- 7.2. Datos extraídos del diario ABC
- 7.3. Datos extraídos del diario EL MUNDO
- 7.4. Datos extraídos de diario EL PAÍS
- 7.5. Datos extraídos del diario LA RAZÓN
- 7.6. Datos extraídos del diario LA Vanguardia
- 7.7. Datos extraídos del diario PÚBLICO
- 7.8. Cuadros estadísticos y gráficas comparativas relativas a los totales de los datos obtenidos
- 7.9. Consideraciones finales sobre la gestión de la Comunicación Pública como consecuencia del terremoto ocurrido en Lorca

Capítulo 6. Resultados y discusión de la encuesta del Grupo MDCS sobre “Comunicación e Información y emergencias”

Encuesta realizada durante el periodo de un año, desde junio de 2012 a junio de 2013, sobre el estado actual de los órganos de comunicación de la Administración General del Estado que intervienen en la gestión de emergencias.

6. 1. Datos generales sobre la Dirección de Comunicación

En este apartado se analizarán datos relativos a la figura del Director de Comunicación en la emergencia, formación académica, experiencia profesional, así como las características profesionales que debe poseer según los encuestados

6.1.1. Texto de la pregunta 1: Para empezar anote, por favor, cómo se denomina exactamente el cargo que usted ocupa dentro de la Administración Pública. (Pregunta abierta)

Al ser una pregunta abierta se han contabilizado veinte y cuatro denominaciones, a saber:

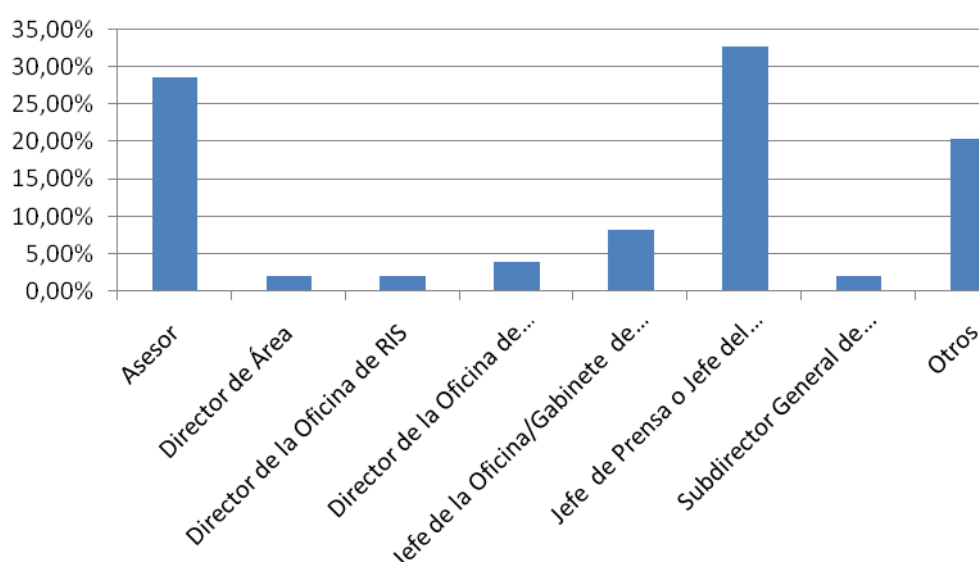
“Asesor, Asesor del Gabinete Técnico, Asesor Técnico, Asesor Jefe de Comunicación, Asesora de Comunicación y Gabinete Delegado, Consejero Técnico, Director de Área, Directora de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, Director de la oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales, Director de Comunicación, Jefe de la Oficina de Comunicación, Jefa de Prensa, Jefe de Prensa de la Oficina de Comunicación del Ministerio de..., Jefe del Gabinete de Comunicación, Jefe del Gabinete de Prensa, Periodista del Gabinete de Prensa, Jefe Unidad Protección Civil, Personal de Confianza o Asesoramiento Especial, Responsable prensa, Personal de Confianza o Asesoramiento Especial, Subdirector General de Información Nacional, Subdelegado del Gobierno de España, Titulado Superior de Gestión y Servicios Comunes en Gabinete de Prensa”.

Dada la magnitud y similitud entre las denominaciones, se podrían agrupar de la forma que a continuación se expresa, con el resultado que se exponen en el siguiente cuadrante adjuntando los porcentajes correspondientes.

Denominación del Director de Comunicación

Asesor	28,60%
Director de Área	2,00%
Director de la Oficina de RIS	2,00%
Director de Comunicación/Oficina de Comunicación	4,00%
Jefe de la Oficina/Gabinete de Comunicación	8,16%
Jefe de Prensa o Jefe del Gabinete Prensa	32,70%
Subdirector General de Información Nacional	2,00%
Otros	20,40%

Cómo se denomina exactamente el cargo que usted ocupa dentro de la Administración Pública



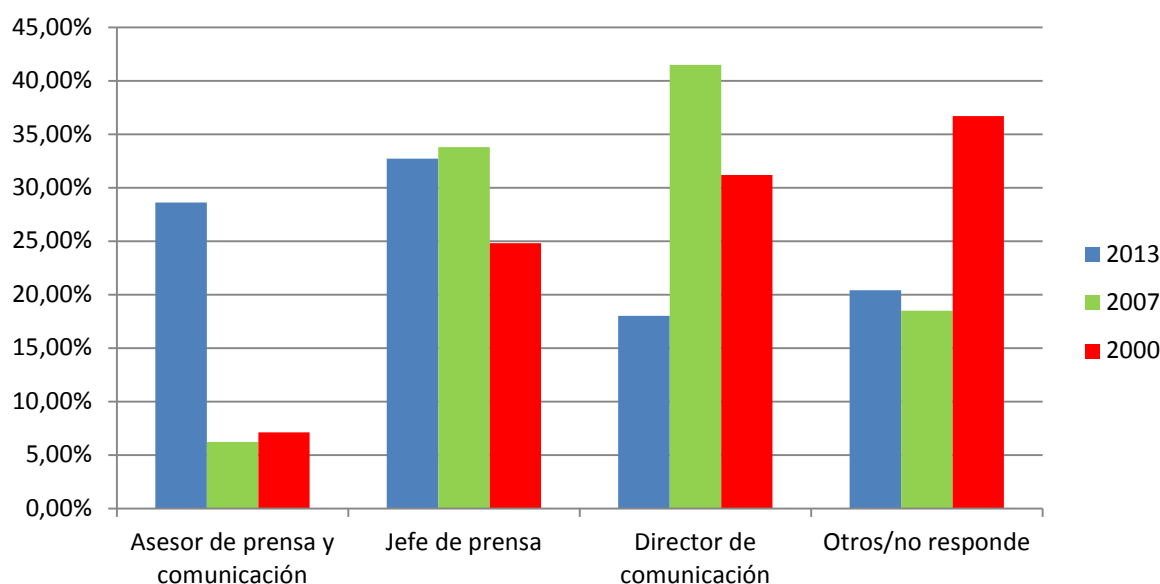
Los datos obtenidos podrían justificarse alegando que son consecuencia de todo lo expuesto en la Primera parte de este trabajo; como se ha visto, los órganos de comunicación pública han sido denominados de diferentes formas, dependiendo de los Gobiernos de turno y la evolución de la comunicación social en el ámbito privado; así, los términos: Gabinete u Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, Gabinete u Oficina de prensa, Gabinete u Oficina de comunicación y Oficina de Relaciones públicas han ido coexistiendo en los distintos departamentos ministeriales. Derivado de estas circunstancias, parece lógico pensar que la persona en la que recae la responsabilidad de dirigir el órgano de comunicación ha sido designada con diversas formas, las principales son: Director/a de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, Director/a de comunicación, Jefe/a de Prensa, Jefe/a del Gabinete Prensa, Director/a de

comunicación, y por último la denominación de jefe/a de relaciones públicas ha caído en desuso.

Estos datos no son extraordinarios en número, pues en los estudios de 2000 se recogieron hasta 54 denominaciones diferentes del cargo del responsable de Comunicación. Tal magnitud se justificaba debido a que este puesto se encontraba, en aquellas fechas, en fase de crecimiento y transición. Pero significaba que: “De todos modos, se constata la presencia del término “director”, circunstancia que hace pensar en la consideración de este cargo como una tarea o responsabilidad de “dirección””⁵¹³.

Para poder comparar estos datos con los de investigaciones anteriores, es conveniente reagruparlos según los parámetros que se utilizaron por DIRCOM en el año 2007 y los de 2000; de esta forma los resultados expuestos anteriormente quedarían de la siguiente forma:

¿Como se denomina exactamente el cargo que usted ocupa dentro de la Administración Pública?



	<u>2013</u>	<u>2007</u>	<u>2000</u>
Asesor de prensa y comunicación	28,60%	6,20%	7,10%
Jefe de prensa	33%	33,80%	24,80%
Director de comunicación	18%	41,50%	31,20%
Otros/no responde	20%	18,50%	36,70%

⁵¹³ El estado de la comunicación en España. II Organismos públicos e instituciones. ADC DirCom. Madrid. 2000. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A. Página 28.

Lo primero que salta a la vista, al comparar las tres investigaciones, es que la utilización del término “Director” ha bajado de forma considerable, mientras ha aumentado el de “Asesor”, al tiempo que permanece con cierta estabilidad el de “Jefe”. En el estudio del año 2007 se apuntaba que:

“«La denominación [Director de Comunicación] al final debería acabar implantándose».(...) Del término «Jefe» al de «Director»:

- Por una mayor relevancia de los Departamentos de Comunicación en general y del Responsable de Comunicación en particular dentro de las Administraciones. Implica también un aumento de categoría profesional y salarial.
- Por un aumento de sus responsabilidades. En un segundo plano, asimilado en menor grado por los consultados se pasa de ser responsable de una única área (la prensa y las relaciones con los medios) a coordinar distintas áreas (prensa, publicidad, etc.).”⁵¹⁴

Los datos ponen de relieve que esto no ha ocurrido después de cinco años y varios cambios de gobierno de distinto signo político, ¿a qué se puede deber esto? Las razones se podrían justificar si se tiene presente que en la Administración General del Estado mediante la denominación de “Director” se suele hacer alusión al cargo de “Director General”, Alto Cargo de la Administración que se provee por el procedimiento de libre designación como consecuencia de las altas responsabilidades y competencias que afronta, y que la persona que realiza las labores de DIRCOM en la Administración es también un cargo de confianza; también se podría encontrar justificación en no estar catalogado este tipo de puesto de trabajo en la mayoría de Ministerios. Causas de las que se puede desprender que existe cierta reticencia, en el ámbito de la Administración, a admitir el término Director de comunicación siendo más propicio el de “Director/jefe de prensa” o el de “Director/jefe de la oficina de comunicación/prensa”.

Estos resultados también se pueden interpretar como un síntoma de la escasa o nula presencia que ha tenido hasta ahora el puesto de Director de Comunicación entre la plantilla de puestos activados de funcionarios en los diversos Ministerios. Lo cual no quiere decir que la función de comunicación social sea minusvalorada, muy al contrario, prueba de ello es que el puesto del Director de Comunicación se considera, por parte de todos los Gobiernos, como un cargo de confianza y se ha evitado, o impedido, que sea desempeñado por funcionarios de carrera de forma permanente; hecho que

⁵¹⁴ La DIRECCIÓN de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades. Asociación de Directivos de Comunicación, DIRCOM. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. Madrid. Páginas 14 y 15.

aumentaría la dificultad de gestionar el Órgano de Comunicación correspondiente a conveniencia de los intereses del político de turno. Hasta el punto de que los órganos de comunicación no tienen denominación única como tal en la Administración General del Estado⁵¹⁵.

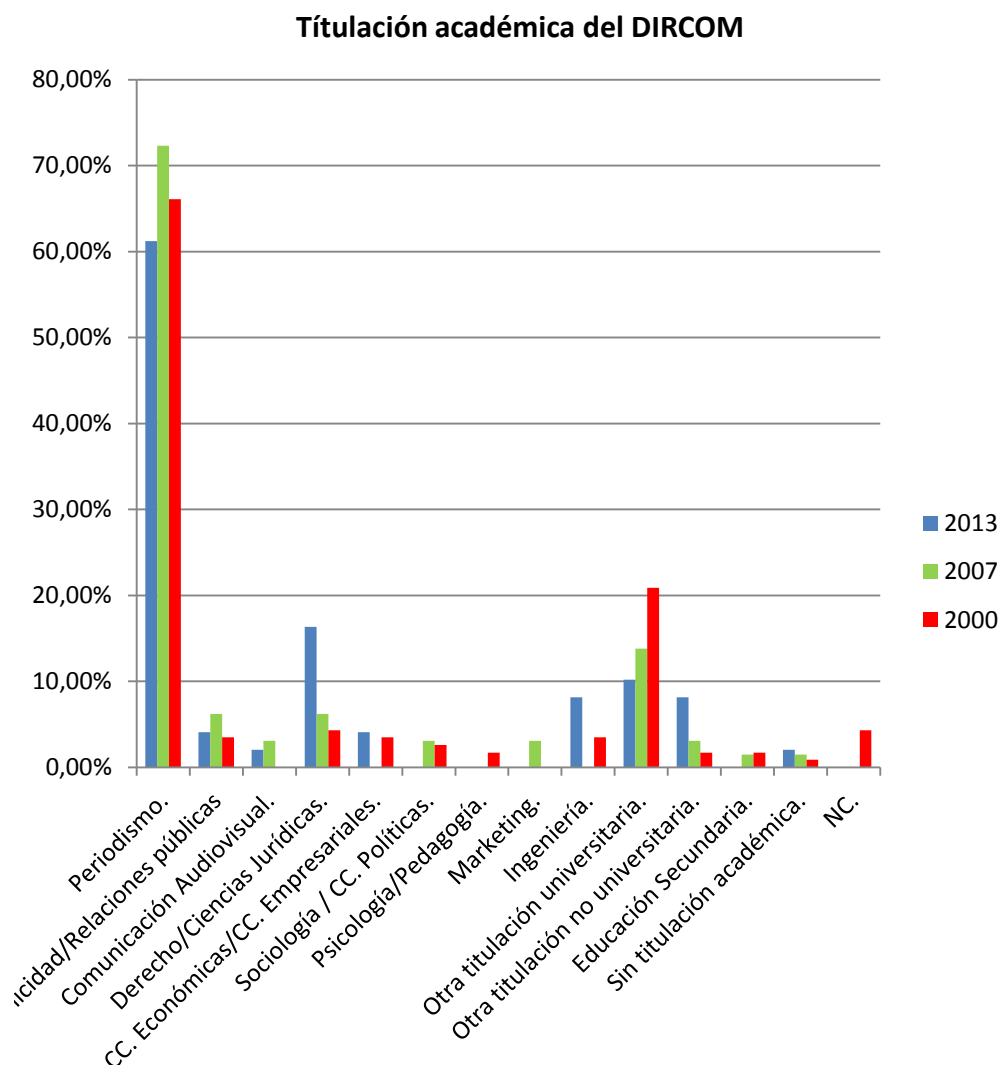
En lo que respecta a la utilización de los términos “prensa” o “comunicación”, como se ha visto con anterioridad, no existe unidad de criterio en la Administración Central aunque hay Ministerios, como el de Defensa, en el que los puestos de trabajo de los órganos de comunicación son cubiertos con personal en posesión del denominado “Curso de Comunicación Social”, disciplina que ya se comenzó a impartir en la Universidad Complutense de Madrid, a personal de las Fuerzas Armadas, en los años noventa. Para mayor abundamiento en la falta de homogeneidad dentro de la Administración, es de reseñar que el Instituto Nacional de Administraciones Públicas viene desarrollando, desde el año 2008, un curso para personal funcionario con la denominación de “Curso de Especialización en Comunicación Pública”.

En este estado de cosas, no parece aventurado predecir que la asimilación del término Director de Comunicación, en la Administración Pública, tardará en asentarse.

⁵¹⁵ “Los puestos correspondientes a las oficinas o unidades de prensa o relaciones sociales podrán ser cubiertos, dentro de las consignaciones presupuestarias, por personal eventual que se regirá, en todo lo relativo a su nombramiento y cese, por las mismas disposiciones aplicables al personal de los Gabinetes de los Ministros”. Artículo 16.4 del Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. BOE número 267, de 4 de noviembre de 2010.

6.1.2. Texto de la pregunta 2: ¿Cuál es su titulación académica?

Los datos recopilados sobre la titulación académica siguen demostrando que la preponderante es la de Periodismo no diferenciándose mucho de los estudios anteriores. La que más ha aumentado es la de Derecho/Ciencias Jurídicas. Pero lo que más sobresale es que el conjunto formado por “Otra titulación no universitaria”, “Educación Secundaria” y “Sin titulación académica”, supone el 10,20% del total, diferenciándose con holgura de los resultados de estudios anteriores. Sobre todo, cuando sería de esperar que disminuyese este tipo de personal poco cualificado académicamente para desempeñar cargos de este nivel en la Función Pública y menos aún en labores de relacionadas con la comunicación social.



Titulación académica del DIRCOM

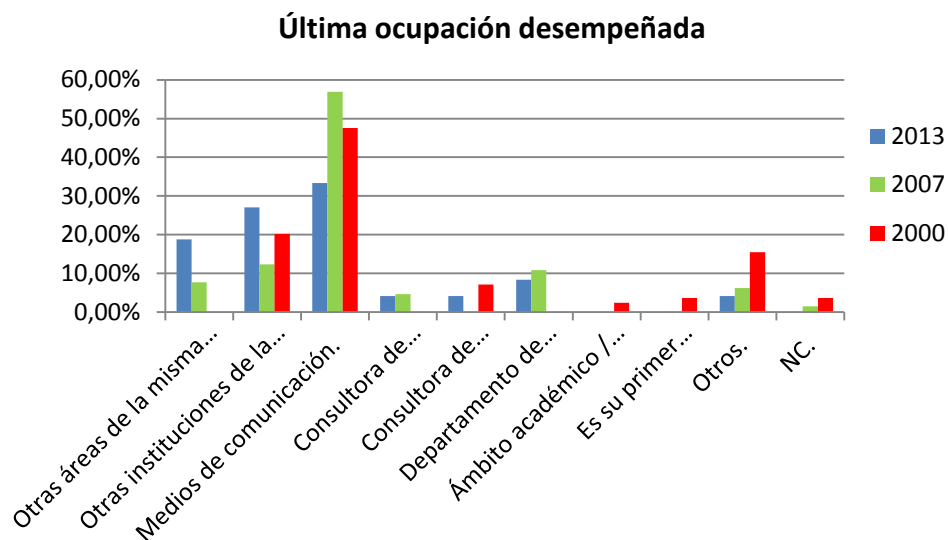
	<u>2013</u>	<u>2007</u>	<u>2000</u>
Periodismo.	61,22%	72,30%	66,10%
Publicidad/Relaciones públicas	4,08%	6,20%	3,50%
Comunicación Audiovisual.	2,04%	3,10%	0,00%
Derecho/Ciencias Jurídicas.	16,33%	6,20%	4,30%
CC. Económicas/CC. Empresariales.	4,08%	0,00%	3,50%
Sociología / CC. Políticas.	0,00%	3,10%	2,60%
Psicología/Pedagogía.	0,00%	0,00%	1,70%
Marketing.	0,00%	3,10%	0,00%
Ingeniería.	8,16%	0,00%	3,50%
Otra titulación universitaria.	10,20%	13,80%	20,90%
Otra titulación no universitaria.	8,16%	3,10%	1,70%
Educación Secundaria.	0,00%	1,50%	1,70%
Sin titulación académica.	2,04%	1,50%	0,90%
NC.	0,00%	0,00%	4,30%

Este extremo, el del aumento de personal sin cualificación académica, o poco cualificado, no se entiende si se considera que una de las funciones del DIRCOM es relacionarse en la toma de decisiones “con los órganos representativos de la institución en funciones de carácter estratégico: asesoramiento, imagen, relaciones institucionales, etc.”⁵¹⁶ Menos se comprende aún si se pretende, como ya se ha señalado en el estudio de 2007, aumentar la categoría profesional y salarial utilizando la denominación de “Director” para “dar una mayor relevancia de los Departamentos de Comunicación en general y del Responsable de Comunicación en particular dentro de las Administraciones”. Aunque podría pensarse que estos resultados responden a una distorsión temporal, la tendencia al incremento de personal poco cualificado, 1,7% en el año 2000, 3,10% en el año 2007 y 8,16% en el presente (2013), hacen desechar esta posibilidad.

Si en la Administración se ratificase o aumentase esta tendencia en años venideros sería preocupante, pues ello redundaría en grave perjuicio para el estatus del DIRCOM dado que a la falta de cualificación profesional, siempre censurable en el ejercicio de la función pública, se une el alto grado de visibilidad y exposición a la luz pública de este personal en el desempeño de la función de pública de informar.

⁵¹⁶ La DIRECCIÓN de comunicación en las administraciones públicas: retos y oportunidades. Asociación de Directivos de Comunicación, DIRCOM. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. Madrid. Página 15.

6.1.3. Texto de la pregunta 3: Señale en qué tipo de organización trabajaba antes de desempeñar el cargo actual. Pulse la casilla correspondiente.

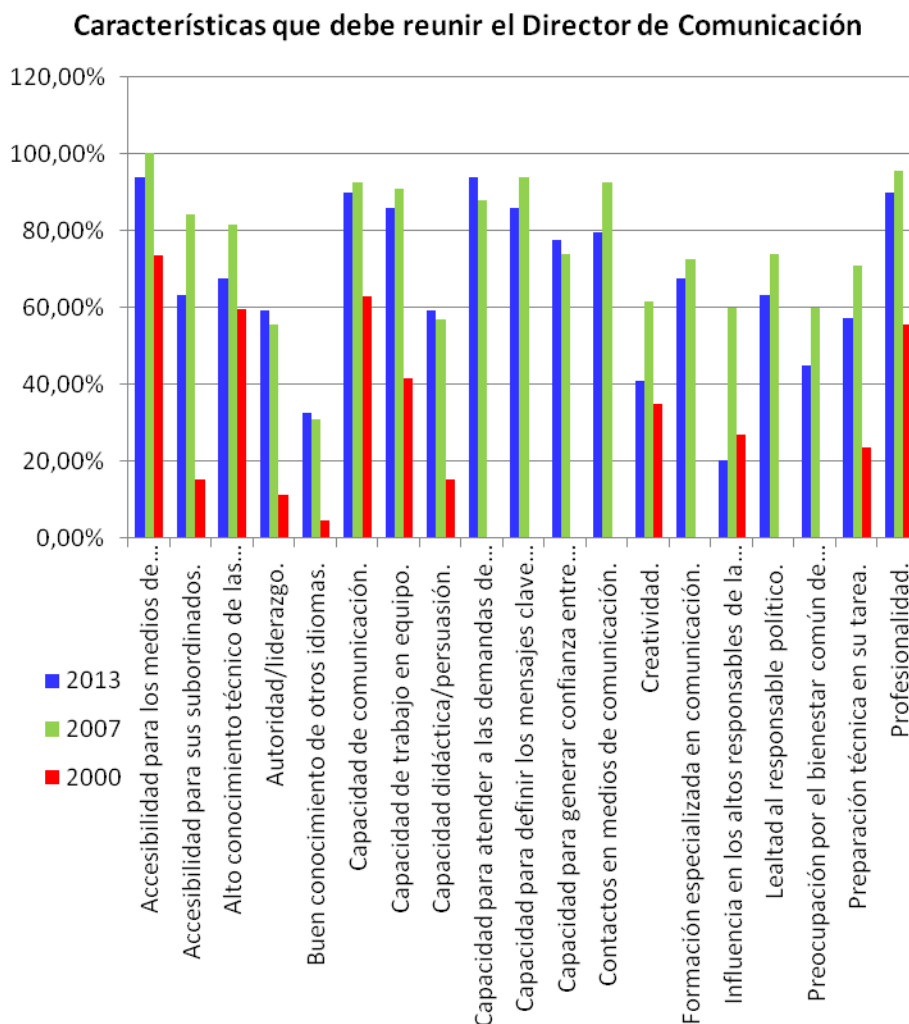


Señale en qué tipo de organización trabajaba antes de desempeñar el cargo actual.

	<u>2013</u>	<u>2007</u>	<u>2000</u>
Otras áreas de la misma institución.	18,75%	7,70%	0,00%
Otras instituciones de la Administración.	27,08%	12,30%	20,20%
Medios de comunicación.	33,33%	56,90%	47,60%
Consultora de comunicación especializada en Administración Pública .	4,17%	4,60%	0,00%
Consultora de comunicación no especializada en Administración Pública.	4,17%	0,00%	7,10%
Departamento de comunicación de empresa privada.	8,33%	10,80%	0,00%
Ámbito académico / Universidad.	0,00%	0,00%	2,40%
Es su primer empleo/siempre ha trabajado en este área.	0,00%	0,00%	3,60%
Otros.	4,17%	6,20%	15,50%
NC.	0,00%	1,50%	3,60%

Si en 2007 la procedencia de medios de comunicación del DIRCOM se incrementaba con respecto al estudio de 2000 (de un 47,60% a un 56,90%), no ocurre lo mismo en los datos recopilados en 2013 (33,33%). Por otra parte, se observa un gran aumento del grupo formado por “Otras áreas de la misma institución” y “Otras instituciones de la Administración”, es decir, el porcentaje de DIRCOM que procede de la Administración ha ido aumentando desde un 20,20% en 2000 a un 21% en 2007 para alcanzar un espectacular 45,83 en 2013.

6.1.4. Texto de la pregunta 4: Señale, por favor, cuáles de las siguientes características cree Vd. que debe poseer un Director de Comunicación. Puede marcar todas las que considere necesarias.



Según los datos reflejados en los tres estudios, de las características que debe reunir un DIRCOM, la “Accesibilidad para los medios de comunicación” es la que prepondera al ser la más valorada en cada uno de ellos con ellos 93,88%, 100% y 73,50%, respectivamente. Le siguen de cerca la “Capacidad de comunicación”, la “Profesionalidad”, la “Capacidad de comunicación” y la “Capacidad de trabajo en equipo”.

Aunque en el estudio del año 2000 no se dispone de datos, las cuestiones técnicas derivadas del trato con los medios de comunicación son muy valoradas; en este sentido, la “Capacidad para atender a las demandas de información”, la “Capacidad para definir los mensajes clave de la Institución” y los “Contactos en medios de comunicación”, son características muy valoradas con porcentajes superiores o muy cercanos al 80%.

En el otro extremo, el menos valorado, figura el “Buen conocimiento de otros idiomas”, pues con el 32,65% en 2013, el 30,80% en 2007 y un 4,50% en 2000 solo se sitúa por encima de la “Influencia en los altos responsables de la institución”.

Características que debe poseer un Director de Comunicación

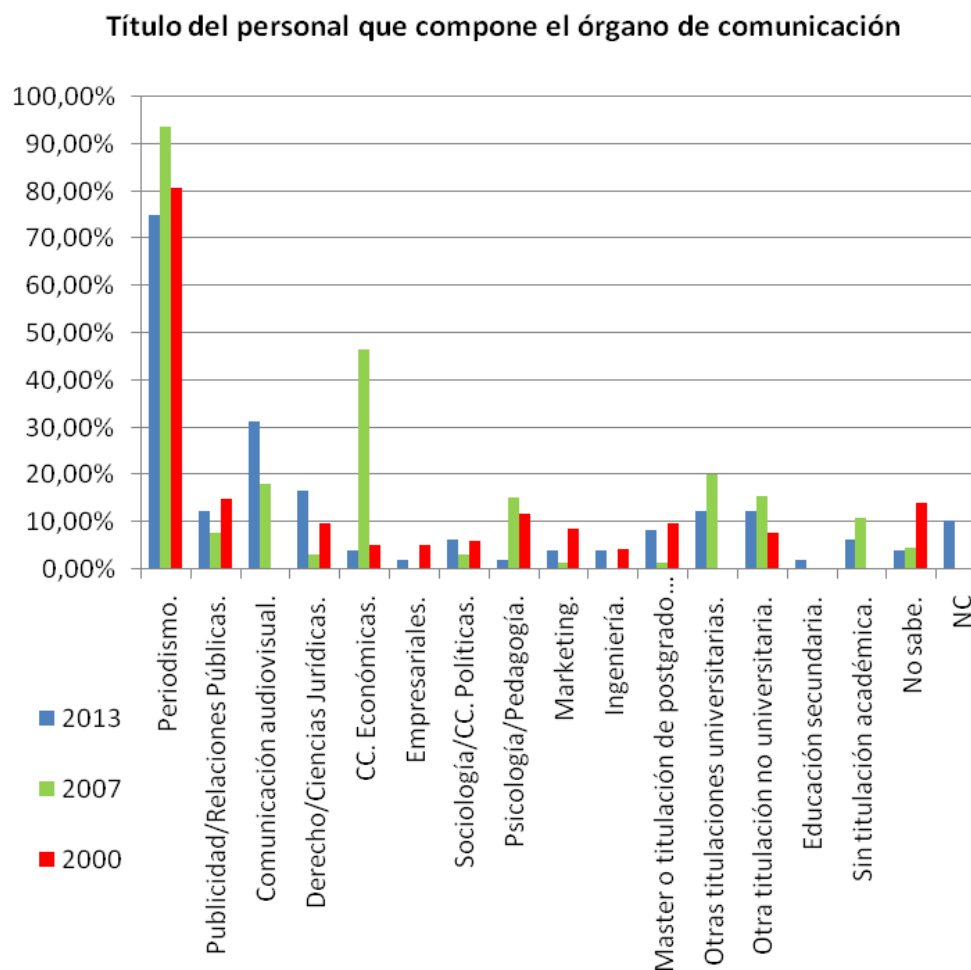
	<u>2013</u>	<u>2007</u>	<u>2000</u>
Accesibilidad para los medios de comunicación.	93,88%	100,00%	73,50%
Accesibilidad para sus subordinados.	63,27%	84,00%	15,20%
Alto conocimiento técnico de las características y actividades de la institución.	67,35%	81,50%	59,60%
Autoridad/liderazgo.	59,18%	55,40%	11,20%
Buen conocimiento de otros idiomas.	32,65%	30,80%	4,50%
Capacidad de comunicación.	89,80%	92,30%	62,90%
Capacidad de trabajo en equipo.	85,71%	90,80%	41,60%
Capacidad didáctica/persuasión.	59,18%	56,90%	15,20%
Capacidad para atender a las demandas de información.	93,88%	87,70%	0,00%
Capacidad para definir los mensajes clave de la Institución.	85,71%	93,80%	0,00%
Capacidad para generar confianza entre los públicos con los que interactúa.	77,55%	73,80%	0,00%
Contactos en medios de comunicación.	79,59%	92,30%	0,00%
Creatividad.	40,82%	61,50%	34,80%
Formación especializada en comunicación.	67,35%	72,30%	0,00%
Influencia en los altos responsables de la institución.	20,41%	60,00%	27,00%
Lealtad al responsable político.	63,27%	73,80%	0,00%
Preocupación por el bienestar común de los ciudadanos.	44,90%	60,00%	0,00%
Preparación técnica en su tarea.	57,14%	70,80%	23,60%
Profesionalidad.	89,80%	95,40%	55,60%

* Respuesta múltiple.

Si los resultados obtenidos en 2007 supusieron, en comparación con los de 2000, un incremento sustancial sobre las características que debería reunir un DIRCOM, en 2013 bajaron los porcentajes situándolos entre los dos estudios anteriores.

6.1.5. Texto de la pregunta 5: Indique, por favor, las titulaciones más frecuentes que poseen las personas que trabajan en su área de Comunicación. Puede marcar todas las que considere necesarias.

En primer término, conviene señalar que la suma de los porcentajes de los tres estudios dan a entender que es frecuente, en los órganos de comunicación, que exista personal con más de una titulación.



La profesión dominante en los órganos de comunicación de la Administración es la de Periodismo, los tres estudios lo avalan con un 75,00%, un 93,80% y un 80,80% respectivamente entre los años 2013 y 2000. En segundo lugar, el grupo formado por “Comunicación Audiovisual” y “Publicidad y Relaciones Públicas” dominan sobre el resto de profesiones.

***Titulaciones más frecuentes que poseen las personas que trabajan
en su área de Comunicación***

	2013	2007	2000
Periodismo.	75,00%	93,80%	80,80%
Publicidad/Relaciones Públicas.	12,50%	7,70%	14,80%
Comunicación audiovisual.	31,25%	18,05%	0,00%
Derecho/Ciencias Jurídicas.	16,67%	3,10%	9,90%
CC. Económicas.	4,17%	46,60%	5,30%
Empresariales.	2,08%	0,00%	5,30%
Sociología/CC. Políticas.	6,25%	3,10%	5,90%
Psicología/Pedagogía.	2,08%	15,10%	11,80%
Marketing.	4,17%	1,50%	8,50%
Ingeniería.	4,17%	0,00%	4,20%
Máster o titulación de postgrado en comunicación.	8,33%	1,50%	9,90%
Otras titulaciones universitarias.	12,50%	20,00%	0,00%
Otra titulación no universitaria.	12,50%	15,40%	7,80%
Educación secundaria.	2,08%	0,00%	0,00%
Sin titulación académica.	6,25%	10,80%	0,00%
No sabe.	4,17%	4,60%	14,00%
NC	10,42%	0,00%	0,00%

Al igual que en la pregunta sobre la titulación del DIRCOM, vuelve a sobresalir que el conjunto formado por “Otra titulación no universitaria”, “Educación Secundaria” y “Sin titulación académica”; y si en el caso del DIRCOM suponía un 10,20%, para el resto del personal que compone el órgano de comunicación se eleva al 20,83%. Las mismas consideraciones que se han hecho con el DIRCOM, son aplicables para el resto del personal que compone el órgano de comunicación; si bien es cierto que hay que tener en cuenta que el llamado personal auxiliar parece que podría estar exento de ser especialista o ser conocedor del mundo de la comunicación, no es menos cierto que la sensibilidad y trascendencia en la gestión de la comunicación no permite ningún tipo de error en desarrollo de esta función.

6.1.6. Datos cualitativos sobre la Dirección de Comunicación

Del estudio cualitativo llevado a cabo mediante las correspondientes entrevistas a los responsables de comunicación de los estamentos que se han relacionado, sobre los datos generales del DIRCOM, se obtienen las siguientes conclusiones:

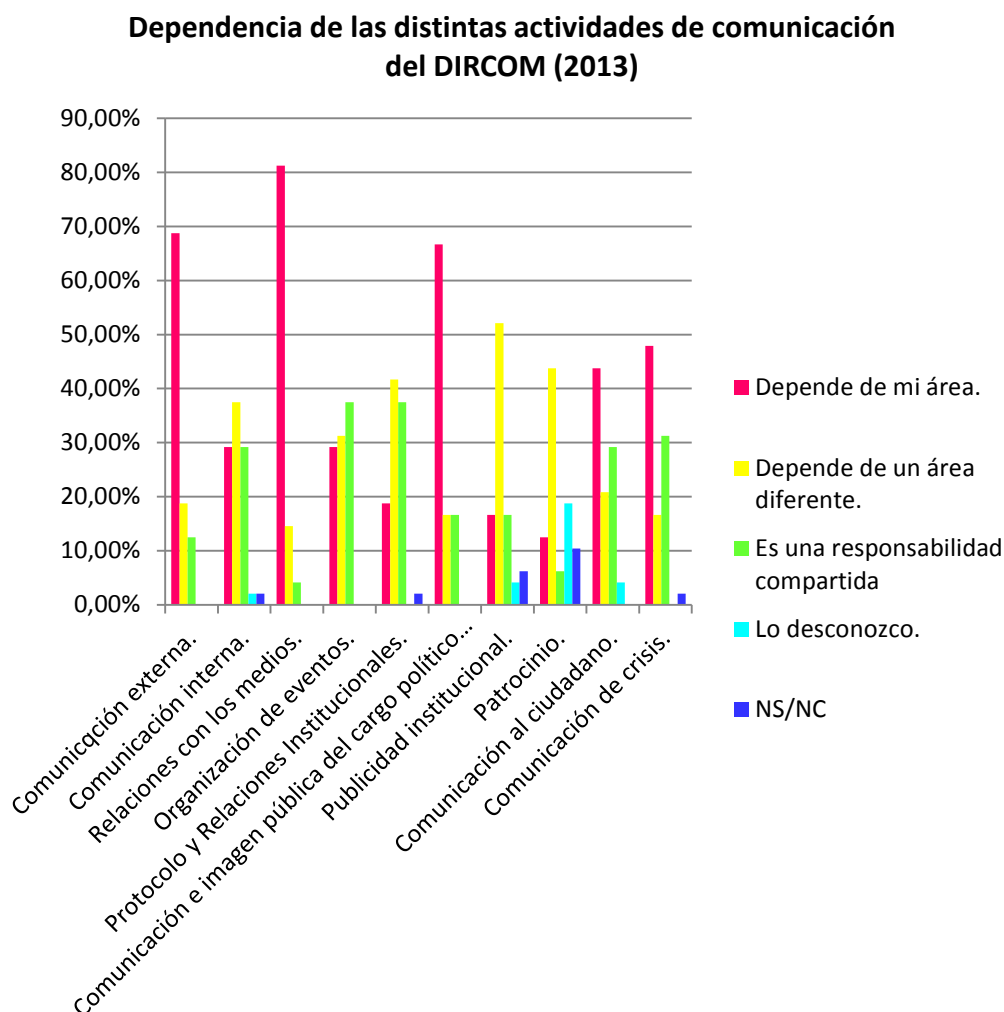
La importancia que los entrevistados le dan, en el ámbito de la Administración, al término “Director” o al de “Jefe” es mínima; entienden que con una u otra el DIRCOM desarrolla sus funciones en la misma forma. No obstante, el personal funcionario de carrera, en las instituciones, es reacio al empleo de la denominación de Director por la Autoridad que representa este término, personalidad jurídica y estatus que entraña este término en la Administración. Para mayor abundamiento, cuando se les comenta a los entrevistados que en el campo de la emergencia a los DIRCOM se les da la denominación de “Jefe del gabinete de información y comunicación” o “jefe del gabinete central de información y comunicación”, por ejemplo, responden quitándole trascendencia al asunto justificándolo con la diversidad de legislación habida en materia de protección civil y emergencias.

En cuanto a la titulación, cualificación académica y características que debe reunir un DIRCOM, sus manifestaciones concuerdan con los resultados generales de la encuesta, haciendo especial hincapié en que el DIRCOM debe tener un profundo conocimiento de la Institución para la que trabaja, así como la razón de ser de la Institución y los objetivos que persigue la máxima Autoridad de la misma.

Por último, el sentimiento de provisionalidad, la lealtad y dependencia de la Autoridad política que designa al DIRCOM, les provoca ser remisos para afrontar con agilidad y resolución las posibles reformas que conduzcan a una mejor gestión de la comunicación institucional y muy en particular la de emergencia. Cabe señalar que en el Ministerio de Defensa este sentimiento de provisionalidad solo se da en el DIRCOM del Órgano Central, ya que en la Armada y los Ejércitos de tierra y Aire el DIRCOM es un militar de carrera cuyo puesto figura en la plantilla de puestos activados de cada uno de los organismos enunciados.

6.2. Estructura y funcionamiento del Sistema de Comunicación

6.2.1. Texto de la pregunta 6: De las actividades de comunicación que figuran a continuación indique cuáles dependen del órgano de comunicación (DIRCOM) y cuáles de otra área.



Los datos obtenidos con esta pregunta ponen de manifiesto que la actividad principal del órgano de comunicación es las “Relaciones con los medios”, pues en un 81,25% de las ocasiones dependen directamente del área de comunicación.

Los tres tipos de comunicación: interna, externa y de crisis, no son liderados plenamente por el órgano de comunicación; los porcentajes en cada uno de los casos es de: 29,17%, 68,75%, 47,92%

Con respecto a la “Comunicación e imagen pública del cargo político máximo responsable del organismo/institución”, en un 66,67% de ocasiones es responsabilidad del órgano de comunicación.

La “Comunicación al ciudadano” entendida como información al ciudadano en un 43,75% de veces es responsabilidad única del órgano de comunicación y en un 29,17% esta responsabilidad es compartida.

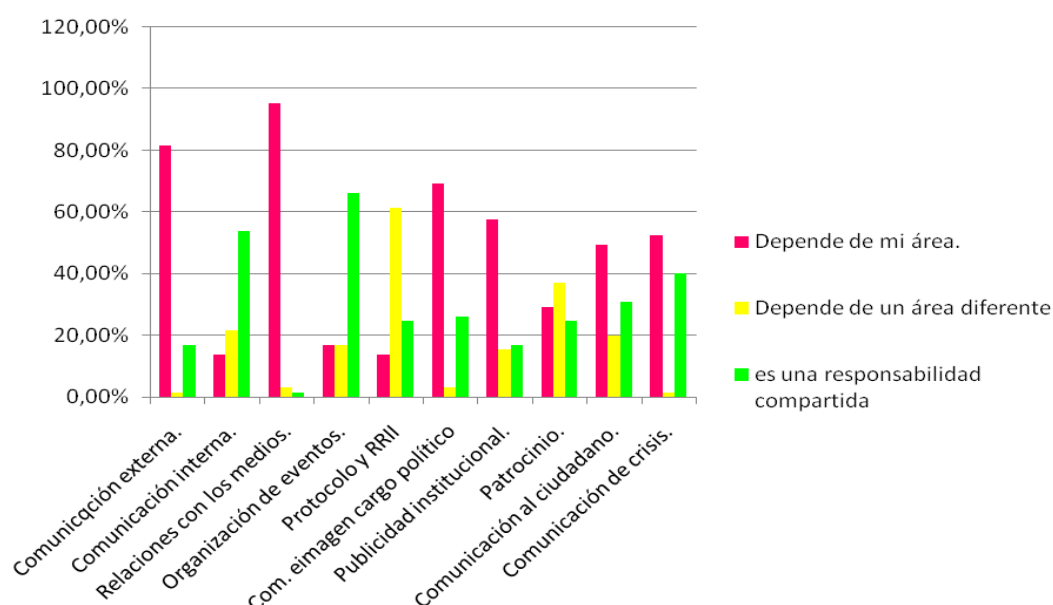
De las actividades de comunicación que figuran a continuación indique cuáles dependen del órgano de comunicación (DIRCOM) y cuáles de otra área (2013).

	Depende de mi área.	Depende de un área diferente.	Responsabilidad compartida	Lo Desconozco	NS/NC
Comunicación externa.	68,75%	18,75%	12,50%	0,00%	0,00%
Comunicación interna.	29,17%	37,50%	29,17%	2,08%	2,08%
Relaciones con los medios.	81,25%	14,58%	4,17%	0,00%	0,00%
Organización de eventos.	29,17%	31,25%	37,50%	0,00%	0,00%
Protocolo y Relaciones Institucionales.	18,75%	41,67%	37,50%	0,00%	2,08%
Comunicación e imagen pública del cargo político máximo responsable del organismo/institución.	66,67%	16,67%	16,67%	0,00%	0,00%
Publicidad institucional.	16,67%	52,08%	16,67%	4,17%	6,25%
Patrocinio.	12,50%	43,75%	6,25%	18,75%	10,40%
Comunicación al ciudadano.	43,75%	20,83%	29,17%	4,17%	0,00%
Comunicación de crisis.	47,92%	16,67%	31,25%	0,00%	2,08%

Es obligado fijar la atención en que la gestión de la Publicidad institucional es responsabilidad única del órgano de comunicación en un 16,67% de ocasiones, que curiosamente en un 52,08% de las consultas efectuadas se manifiesta que depende de otra área y en un 4,17% se desconoce quién efectúa esta labor. En este mismo sentido se mueve la gestión del mecenazgo con unos porcentajes del 12,50%, 43,75% y un 18,75% que dice desconocer el asunto.

Por último, en la “Organización de eventos” y en el “Protocolo y Relaciones Institucionales”, el órgano de comunicación tiene una responsabilidad única en un 29,17% y un 18,75% de ocasiones en cada caso. Estas mismas responsabilidades se comparten en un 37,50%.

Dependencia de las distintas actividades de comunicación del DIRCOM (año 2007)



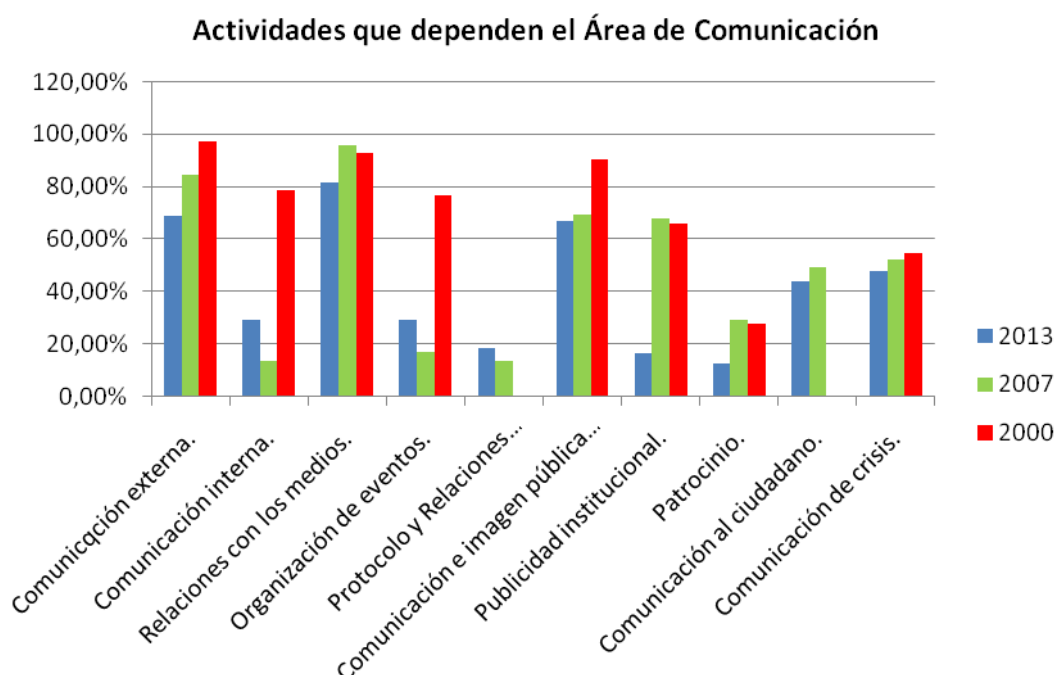
De las actividades de comunicación que figuran a continuación indique cuáles dependen del órgano de comunicación (DIRCOM) y cuáles de otra área (2007).

	Depende de mi área.	Depende de un área diferente	Es una responsabilidad compartida
Comunicación externa.	81,50%	1,50%	16,90%
Comunicación interna.	13,80%	21,50%	53,80%
Relaciones con los medios.	95,40%	3,10%	1,50%
Organización de eventos.	16,90%	16,90%	66,20%
Protocolo y RRH	13,80%	61,50%	24,60%
Com. e imagen cargo político	69,20%	3,10%	26,20%
Publicidad institucional.	57,70%	15,40%	16,90%
Patrocinio.	29,20%	36,90%	24,60%
Comunicación al ciudadano.	49,20%	20,00%	30,80%
Comunicación de crisis.	52,30%	1,50%	40,00%

No se dispone del desglose de este tipo de datos en el estudio del año 2000, pero si se comparan los de 2013 y 2007, se obtienen las siguientes conclusiones:

La actividad principal las “Relaciones con los medios”, en 2007 dependía en un 95,40% del órgano de comunicación mientras que en 2013 suponía un 81,25%.

El liderazgo de la responsabilidad única sobre los tres tipos de comunicación varía de la siguiente forma: interna sube de un 13,80% en 2007 a un 29,17% en 2013; la externa baja de un 81,50% en 2007 a un 68,75% en 2013; y la de crisis baja de un 52,30% en 2007 a un 47,92% en 2013.



Actividades que dependen del DIRCOM

Actividad / año	2013	2007	2000
Comunicación externa.	68,75%	84,50%	97,20%
Comunicación interna.	29,17%	13,80%	78,70%
Relaciones con los medios.	81,25%	95,40%	92,90%
Organización de eventos.	29,17%	16,90%	76,60%
Protocolo y Relaciones Institucionales.	18,75%	13,80%	0,00%
Comunicación e imagen pública del cargo político máximo responsable del organismo/institución.	66,67%	69,20%	90,10%
Publicidad institucional.	16,67%	67,70%	66,00%
Patrocinio.	12,50%	29,20%	27,70%
Comunicación al ciudadano.	43,75%	49,20%	0,00%
Comunicación de crisis.	47,92%	52,30%	54,60%

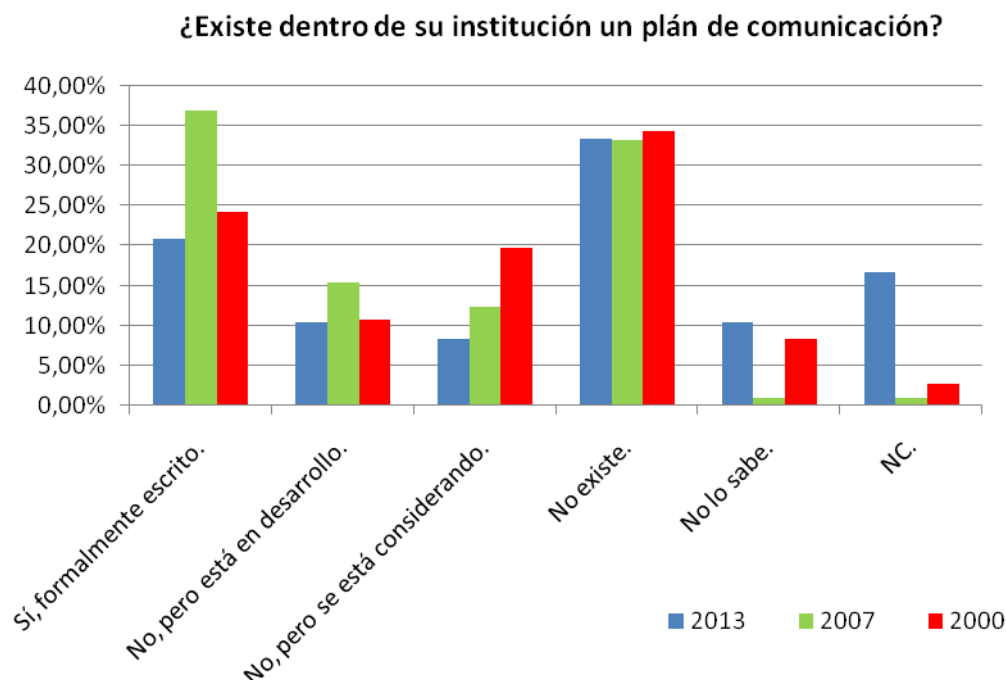
Con los datos comparativos de los tres trabajos se puede afirmar lo siguiente:

Las “Relaciones con los medios” han sido y siguen siendo la actividad principal.

El liderazgo de la responsabilidad única sobre los tres tipos de comunicación ha ido disminuyendo, en especial la interna.

Por último, cabe señalar que la responsabilidad de la gestión de la publicidad institucional ha ido disminuyendo continuamente, en particular desde el año 2007 al 2013.

6.2.2. Texto de la pregunta 7: ¿Existe dentro de su institución un Plan de Comunicación definido? Elija sólo una opción.



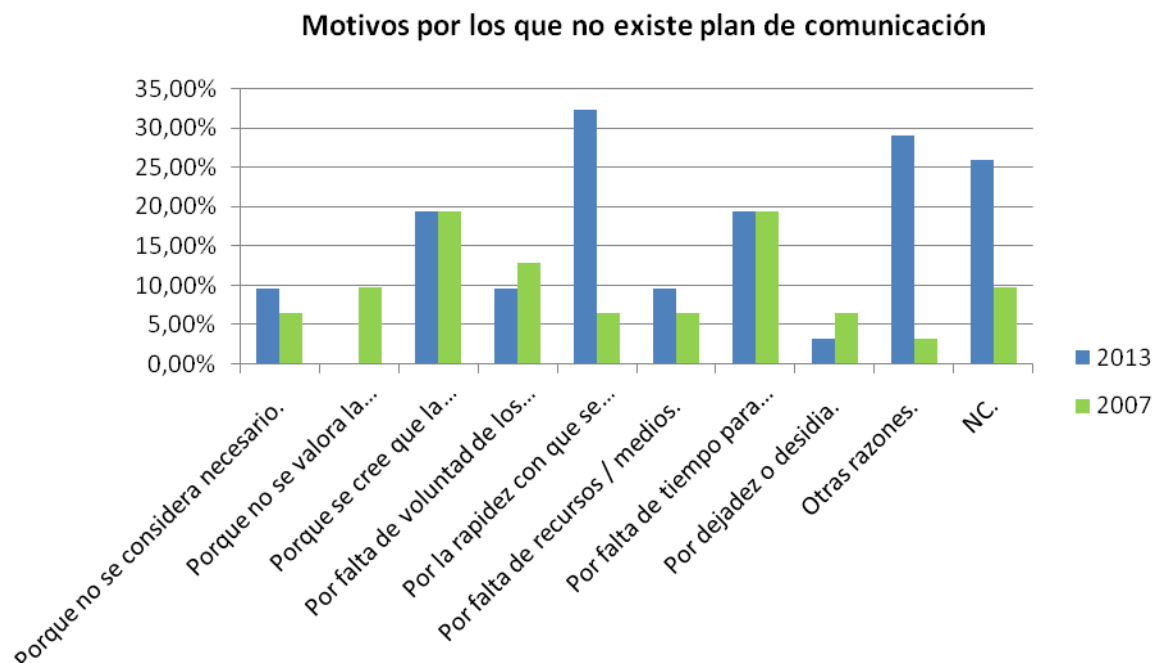
¿Existe dentro de su institución un Plan de Comunicación definido?

	2013	2007	2000
Sí, formalmente escrito.	20,83%	36,90%	24,20%
No, pero está en desarrollo.	10,42%	15,40%	10,70%
No, pero se está considerando.	8,33%	12,30%	19,70%
No existe.	33,33%	33,33%	34,30%
No lo sabe.	10,42%	1,03%	8,40%
NC.	16,67%	1,04%	2,70%

En una Institución pública, la existencia, o no, de un Plan de Comunicación es un instrumento de medida sobre el estado en que se encuentra la comunicación. En las tres investigaciones se ve que únicamente el 20,83% de las instituciones disponen de este documento. Un 18,75% se encuentra en fase de estudio o desarrollo. Y un abrumador 60,42 manifiesta, que no existe, no lo sabe, o no contesta.

Pero lo más importante es que lejos de ir aumentando el número de Instituciones que disponen de Plan de Comunicación, con el tiempo, ha ido disminuyendo.

6.2.3. Texto de la pregunta 8: Si en la pregunta anterior señaló que no hay todavía un Plan de Comunicación, elija ahora alguna o varias de las respuestas por las cuales usted cree que no.

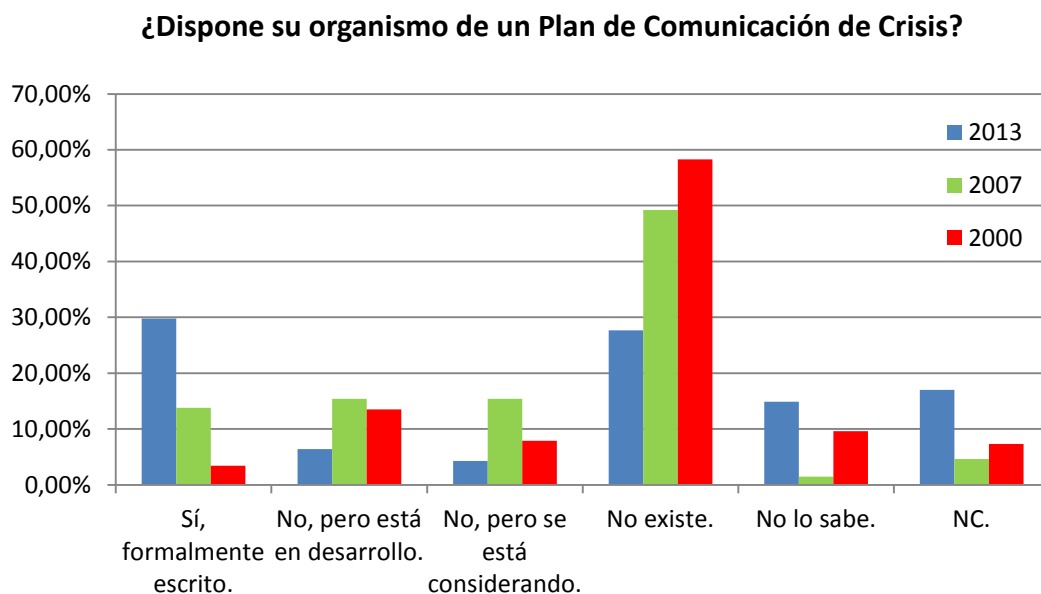


Motivos por los que no existe Plan de Comunicación

	2013	2007
Porque no se considera necesario.	9,68%	6,50%
Porque no se valora la comunicación como un elemento estratégico.	0,00%	9,70%
Porque se cree que la comunicación es un ejercicio poco susceptible de ser planificado.	19,35%	19,40%
Por falta de voluntad de los máximos responsables del organismo.	9,68%	12,90%
Por la rapidez con que se desarrollan los acontecimientos.	32,26%	6,50%
Por falta de recursos / medios.	9,68%	6,50%
Por falta de tiempo para desarrollarlo.	19,35%	19,40%
Por dejadez o desidia.	3,23%	6,50%
Otras razones.	29,03%	3,20%
NC.	25,81%	9,70%

El elevado número de Instituciones que no poseen Plan de Comunicación y las razones que se aducen para justificar su falta pueden ser consecuencia de la poca estabilidad del DIRCOM al depender del político de turno, y de entender, por parte de esos políticos, que el Plan de Comunicación es un asunto que no le va a proporcionar ningún rédito en sus aspiraciones políticas.

6.2.4. Texto de la pregunta 9: Y más en concreto ¿tiene su Organismo un Plan de Comunicación de Crisis?.

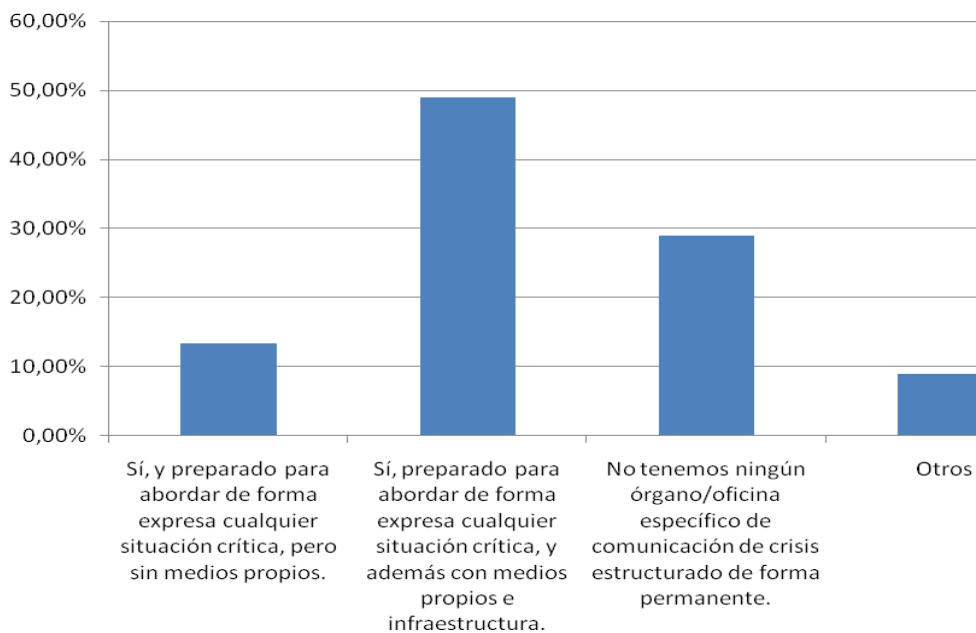


¿Dispone su organismo un Plan de Comunicación de Crisis?

	2013	2007	2000
Sí, formalmente escrito.	29,79%	13,80%	3,40%
No, pero está en desarrollo.	6,38%	15,40%	13,50%
No, pero se está considerando.	4,26%	15,40%	7,90%
No existe.	27,66%	49,20%	58,30%
No lo sabe.	14,89%	1,50%	9,60%
NC.	17,02%	4,60%	7,30%

El porcentaje de Instituciones que disponen de un Plan de Comunicación de Crisis supone el 29,79%, un 10,64% manifiesta que se está considerando o en vía de desarrollo y un 59,57 no lo contempla. Si se compara con los datos del Plan de Comunicación (20,83%, 18,75% y 60,42 respectivamente), se observa la paradoja de que casi un 9% no dispone de Plan de Comunicación pero si tiene un Plan de Comunicación de Crisis.

6.2.5. Texto de la pregunta 10: Cuando surge una situación de emergencia o de crisis ¿Dispone su unidad de un órgano u oficina permanente y dotado de medios para darle respuesta?



En una situación de emergencia o de crisis ¿Dispone su unidad de un órgano u oficina permanente y dotado de medios para darle respuesta?

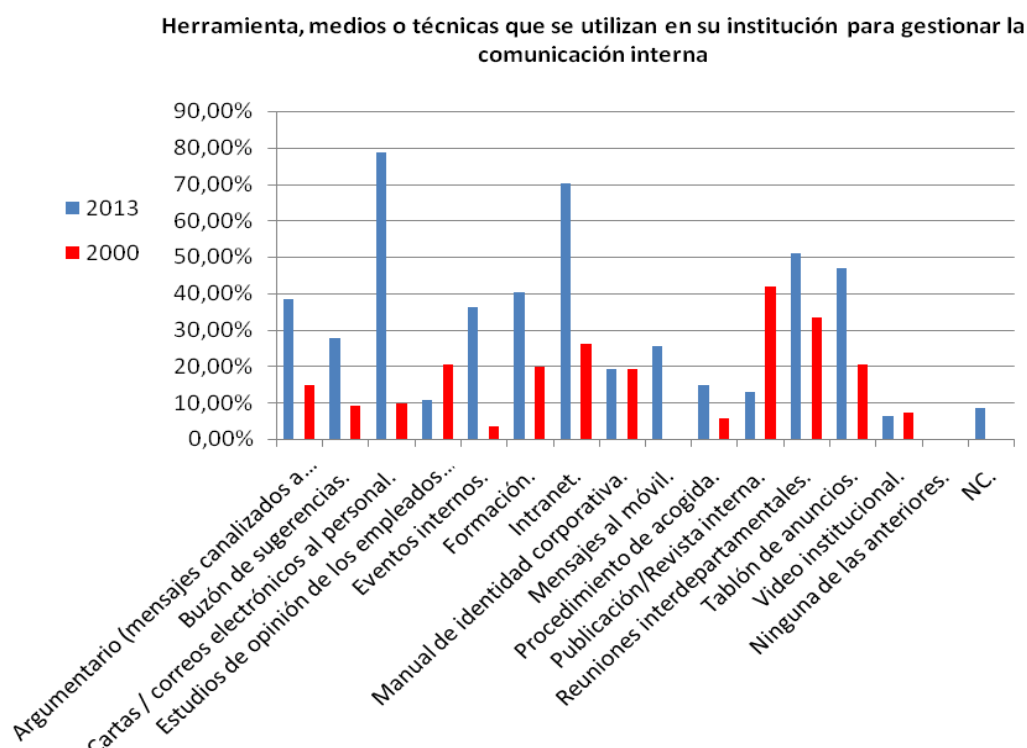
Sí, y preparado para abordar de forma expresa cualquier situación crítica, pero sin medios propios.	13,33%
Sí, preparado para abordar de forma expresa cualquier situación crítica, y además con medios propios e infraestructura.	48,89%
No tenemos ningún órgano/oficina específico de comunicación de crisis estructurado de forma permanente.	28,89%
Otros	8,89%

6.2.5.a. Texto de la pregunta 11: Si en la pregunta anterior su respuesta elegida fue "Otros", especifique brevemente debajo su justificación.

Las respuestas obtenidas se agrupan de la siguiente forma:

Funciona permanentemente el Gabinete de Prensa.	2
Funciona permanentemente una Sala de Emergencias más alguien de guardia de Prensa.	1
En proceso de preparación.	1
Tenemos distintos procedimientos escritos para distintos tipos de crisis protocolizados con medios propios y ajenos, según los casos.	1
El que un 48,89% de los encuestados manifiesten disponer de un órgano de comunicación u oficina permanente preparado para abordar de forma expresa cualquier situación crítica, y además con medios propios e infraestructura, no parece concordar con los porcentajes obtenidos sobre la existencia de Plan de Crisis, que solo alcanza un 29,79% más un 10,64% en proyecto.	

6.2.6. Texto de la pregunta 12: Indique ahora cuál o cuáles de las siguientes herramientas, medios o técnicas utilizan en su institución para la comunicación interna.



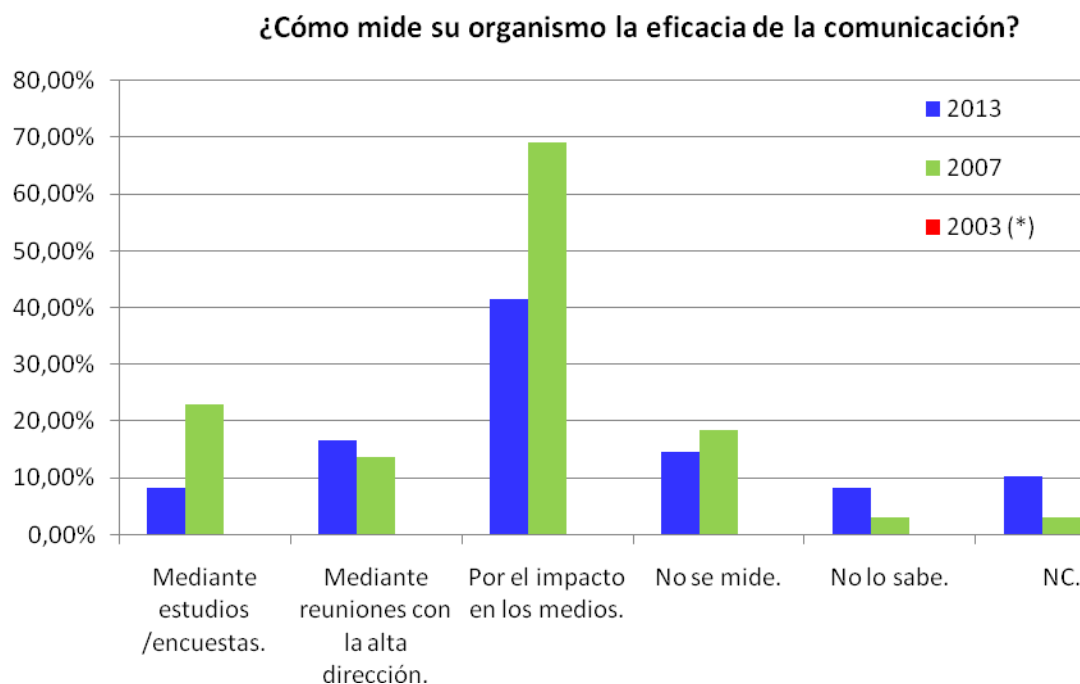
No se dispone de datos a este respecto en el estudio de 2007.

Herramientas, medios o técnicas que se utilizan en su institución para la comunicación interna

	2013	2000
Argumentario (mensajes canalizados línea jerárquica de la organización)	38,30%	14,90%
Buzón de sugerencias.	27,66%	9,20%
Cartas / correos electrónicos al personal.	78,72%	9,90%
Estudios de opinión de los empleados públicos (clima laboral).	10,64%	20,60%
Eventos internos.	36,17%	3,50%
Formación.	40,43%	19,90%
Intranet.	70,21%	26,20%
Manual de identidad corporativa.	19,15%	19,10%
Mensajes al móvil.	25,53%	0,00%
Procedimiento de acogida.	14,89%	5,70%
Publicación/Revista interna.	12,77%	41,80%
Reuniones interdepartamentales.	51,06%	33,30%
Tablón de anuncios.	46,81%	20,60%
Video institucional.	6,38%	7,10%
Ninguna de las anteriores.	0,00%	0,00%
NC.	8,51%	0,00%

Intranet destaca como herramienta más utilizada, con un 70,21%, aumentado espectacularmente desde el estudio del año 2000.

6.2.7. Texto de la pregunta 13: ¿Cómo mide su Organismo la eficacia de la comunicación?



(*) Los datos reflejados en esta pregunta no se investigaron en el trabajo realizado en 2000.

¿Cómo mide su organismo la eficacia de la comunicación?

	2013	2007	2000 (sin datos)
Mediante estudios /encuestas.	8,33%	23,10%	0,00%
Mediante reuniones con la alta dirección.	16,67%	13,68%	0,00%
Por el impacto en los medios.	41,67%	69,20%	0,00%
No se mide.	14,58%	18,50%	0,00%
No lo sabe.	8,33%	3,10%	0,00%
NC.	10,42%	3,10%	0,00%

La forma de auditar la eficacia de la comunicación en la Administración es, principalmente, a través del impacto en los medios de comunicación; en 2013 un 41,67% de las instituciones encuestadas así lo manifiesta. Aunque lo más común es no auditar el impacto, un 33,33% de las instituciones declaran que no se mide, no se sabe o no contesta.

6.2.8. Datos cualitativos sobre la estructura y funcionamiento del Sistema de Comunicación.

La gestión de la Comunicación, al más alto nivel ministerial, se centra en la Autoridad titular del mismo, para ello disponen del correspondiente órgano de comunicación; desde ello se cuidan los aspectos políticos asociados y la imagen pública, tanto del titular como de sus altos cargos. La coordinación de este tipo de comunicación es centralizada en su dirección y autónoma en la ejecución.

La coordinación de la comunicación en situaciones de normalidad entre los diversos Organismos, Ministerios y Delegaciones de Gobierno, queda a cargo del Ministerio de la Presidencia y es continua, llevándose “reuniones semanales entre los responsables de comunicación de cada ministerio y al menos una vez al mes con los de las Delegaciones del Gobierno”. En situaciones de crisis los órganos de comunicación de las Instituciones implicadas “se encuentran en contacto permanente con el Ministerio de la Presidencia”.

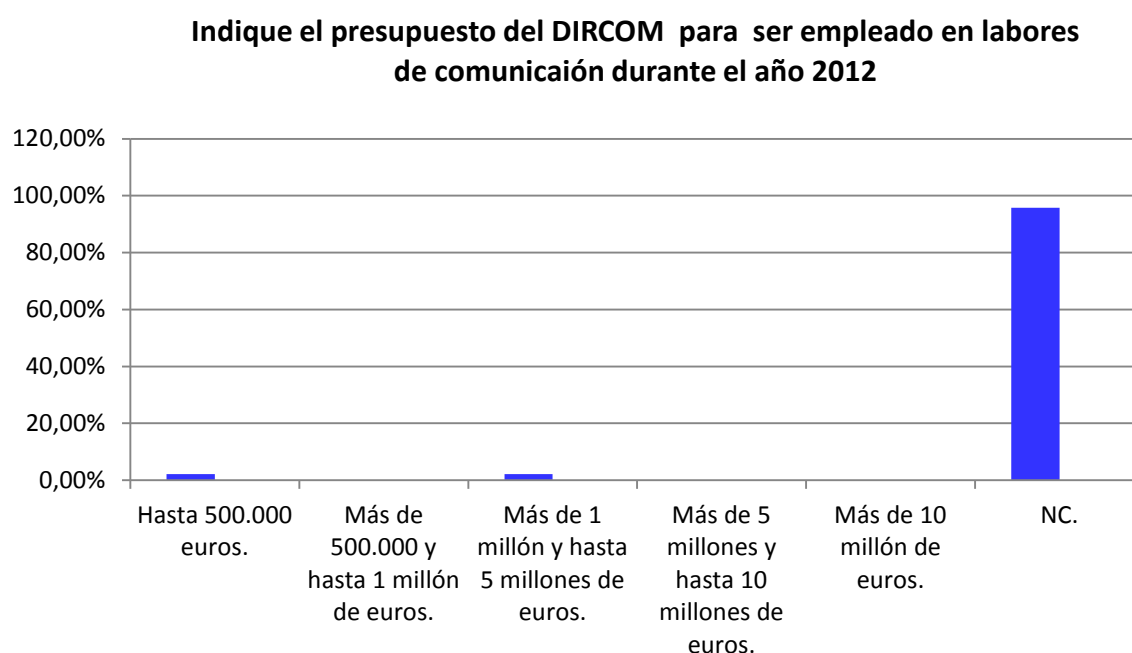
No suele haber una unidad u órgano permanente y dotado de medios para dar respuesta a la comunicación en emergencias, salvo en la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, en la que “Funciona permanentemente una Sala de Emergencias más alguien de guardia de Prensa”. Y en otros casos, como el Ministerio de Defensa, “Funciona permanentemente el Gabinete de Prensa”. Sobre todo si se tiene en cuenta que con las posibilidades que ofrece la tecnología telefónica es posible reaccionar instantáneamente.

Los Planes de Comunicación, a nivel ministerial, no persiguen la permanencia en el tiempo con acciones a largo plazo, limitándose a campañas de publicidad puntuales para asuntos concretos. En pocas Instituciones, entre ellas el Ministerio de Defensa se dispone de un Plan de Comunicación, este plan es definido por la “Política de Comunicación del Ministerio” que marca unas líneas generales a alcanzar a corto y medio plazo, que son ampliadas y puestas en marcha por el Estado Mayor de la Defensa, los estados Mayores de los Ejércitos y Armada con sus correspondientes Planes de Comunicación de una forma más concreta y con objetivos a alcanzar a medio plazo (cinco años).

Los órganos de Comunicación no suelen colaborar en la gestión de la publicidad institucional. En algunos casos, como el Ministerio de Defensa, personal del órgano de comunicación asesora técnicamente en la contratación de campañas de publicidad.

6.3. Medios y recursos empleados en gestionar la Comunicación e Información Pública

6.3.1. Texto de la pregunta 14: Indique, por favor, cuál es el presupuesto que tiene previsto destinar el órgano de comunicación que usted dirige (DIRCOM) a temas relacionados con la comunicación/información durante el año 2012 (incluyendo publicidad, promociones, presencia en ferias...).

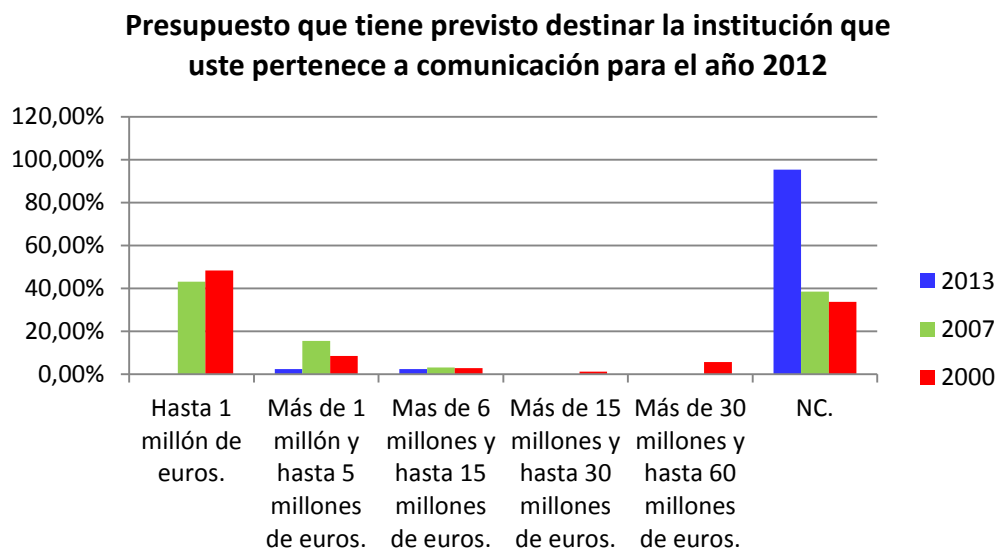


Presupuesto que tiene previsto destinar el órgano de comunicación a temas relacionados con la comunicación/información durante el año 2012.

	2013
Hasta 500.000 euros.	2,13%
Más de 500.000 y hasta 1 millón de euros.	0,00%
Más de 1 millón y hasta 5 millones de euros.	2,13%
Más de 5 millones y hasta 10 millones de euros.	0,00%
Más de 10 millón de euros.	0,00%
NC.	95,74%

Los datos obtenidos en esta pregunta dan un abrumador 95,74% que no contesta a la pregunta. Si se tiene presente que los presupuestos de la Administración son públicos, este porcentaje tan elevado no puede ser resultado de la discreción sino más bien de la ignorancia de los datos.

6.3.2. Texto de la pregunta 15: Y en general, podría indicar el presupuesto que tiene previsto destinar el conjunto de la institución a la que pertenece a temas relacionados con la comunicación en el año 2012 (incluyendo publicidad, promociones, presencia en ferias...).

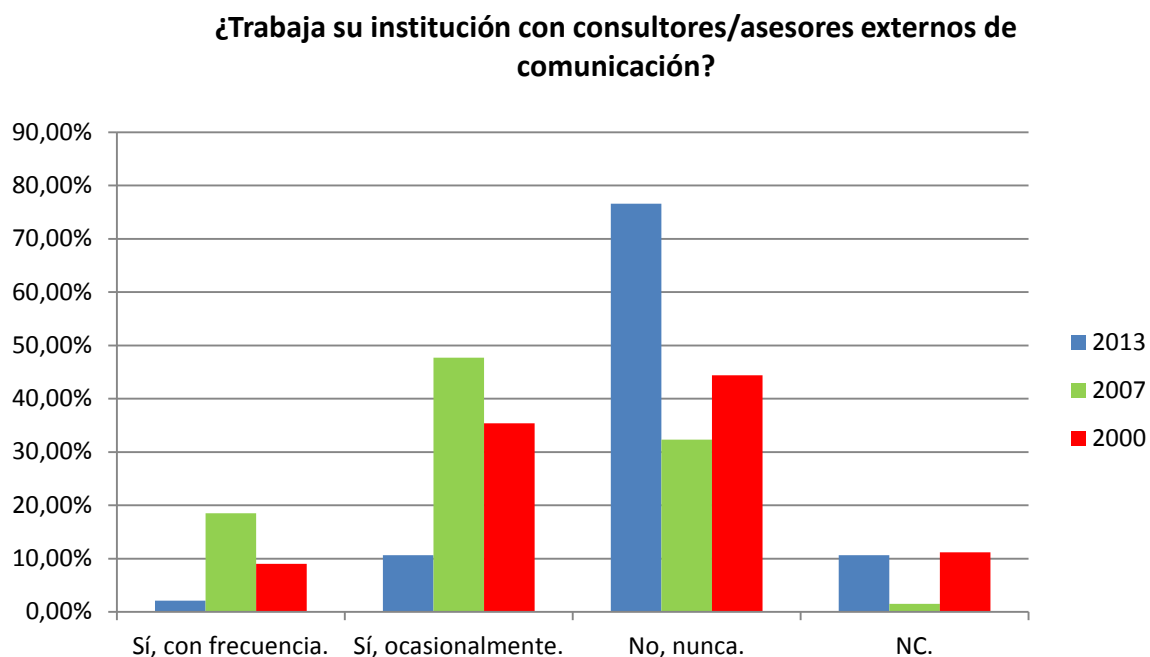


Y en general, podría indicar el presupuesto que tiene previsto destinar el conjunto de la institución a la que pertenece a temas relacionados con la comunicación en el año 2012 (incluyendo publicidad, promociones, presencia en ferias...)

	2013	2007	2000
Hasta 1 millón de euros.	0,00%	43,10%	48,30%
Más de 1 millón y hasta 5 millones de euros.	2,33%	15,40%	8,40%
Más de 6 millones y hasta 15 millones de euros.	2,33%	3,10%	2,80%
Más de 15 millones y hasta 30 millones de euros.	0,00%	0,00%	1,10%
Más de 30 millones y hasta 60 millones de euros.	0,00%	0,00%	5,60%
NC.	95,35%	38,50%	33,70%

Dado que, como se ha dicho, en la Administración el presupuesto de todas las instituciones dedicado a la publicidad institucional viene fijado en los Presupuestos Generales del Estado, cuando menos llama la atención que en el año 2013 el 95,35% no conteste a la pregunta. Al igual que en la pregunta anterior, es muy probable que la causa sea debida a simple ignorancia o desinterés, pues en la pregunta siguiente: “Indique a cuanto se elevó el presupuesto en años anteriores, si lo conoce”, no contestó ninguno de los encuestados.

6.3.3. Texto de la pregunta 17: ¿Trabaja su institución con consultores/asadores externos de comunicación?

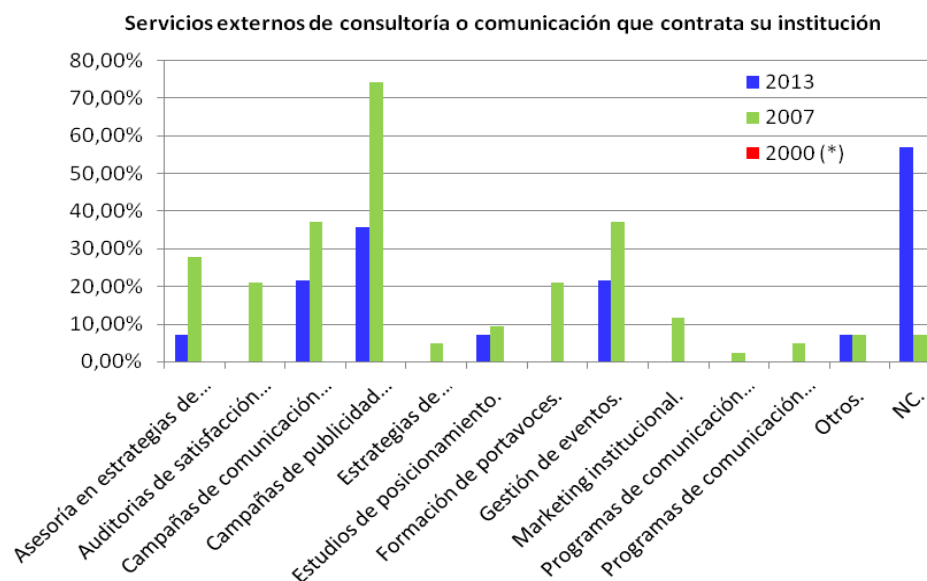


¿Trabaja su institución con consultores/asadores externos de comunicación?

	2013	2007	2000
Sí, con frecuencia.	2,13%	18,50%	9,00%
Sí, ocasionalmente.	10,64%	47,70%	35,40%
No, nunca.	76,60%	32,30%	44,40%
NC.	10,64%	1,50%	11,20%

A la vista de los datos expuestos se aprecia que las Administraciones Públicas recurren a consultoría externa poco y el 76,60% de los encuestados, en el documento de 2013, afirman que nunca recurren a asesores. Este dato habría que contextualizarlo en el reciente cambio de Gobierno, pues en estudios anteriores el porcentaje es inferior, en concreto un 32,50% en 2007 y un 44,40% en el año 2000.

6.3.4. Texto de la pregunta 18: En el caso de que su institución trabaje con consultores/asadores externos de comunicación, indique todos los servicios que contrata.



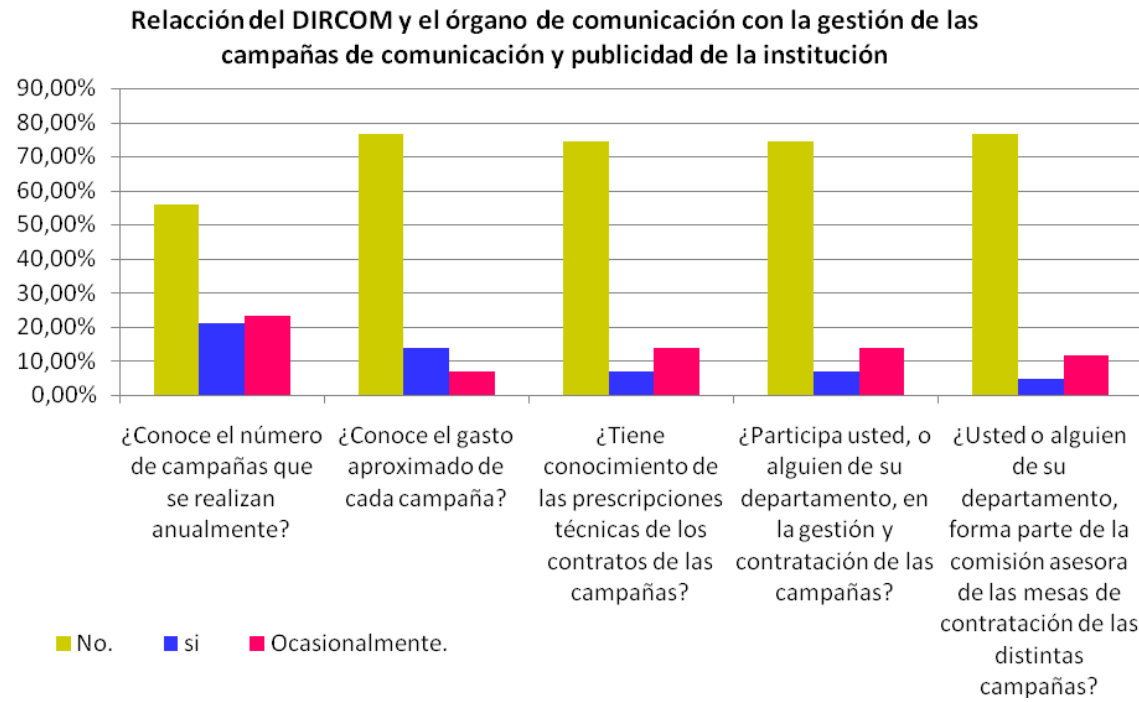
(*) El estudio del año 2000 no recaba estos datos.

En el caso de que su institución trabaje con consultores /asadores externos de comunicación, indique todos los servicios que contrata.

	2013	2007
Asesoría en estrategias de comunicación.	7,14%	27,90%
Auditorías de satisfacción ciudadana.	0,00%	20,90%
Campañas de comunicación al ciudadano.	21,43%	37,20%
Campañas de publicidad institucional.	35,71%	74,40%
Estrategias de comunicación on line.	0,00%	4,70%
Estudios de posicionamiento.	7,14%	9,30%
Formación de portavoces.	0,00%	20,90%
Gestión de eventos.	21,43%	37,20%
Marketing institucional.	0,00%	11,60%
Programas de comunicación de crisis.	0,00%	2,30%
Programas de comunicación interna.	0,00%	4,70%
Otros.	7,14%	7,00%
NC.	57,14%	7,00%

Si en el estudio del año 2007 casi en las tres cuartas partes de las ocasiones en las que las Administraciones Públicas acuden a empresas externas eran el resultado del desarrollo de campañas de publicidad institucional, en el de 2013 se redujo a menos de la mitad (35,71%). Otro dato relevante es que el porcentaje de respuestas que no contestan en 2007 es el 7%, mientras que en 2013 supera el 57%.

6.3.5. Texto de la pregunta 19: Con esta pregunta se trata de conocer la relación que tiene el DIRCOM, o personal de su departamento, con el aspecto burocrático y técnico de las Campañas de Publicidad y Comunicación que anualmente realiza su institución.

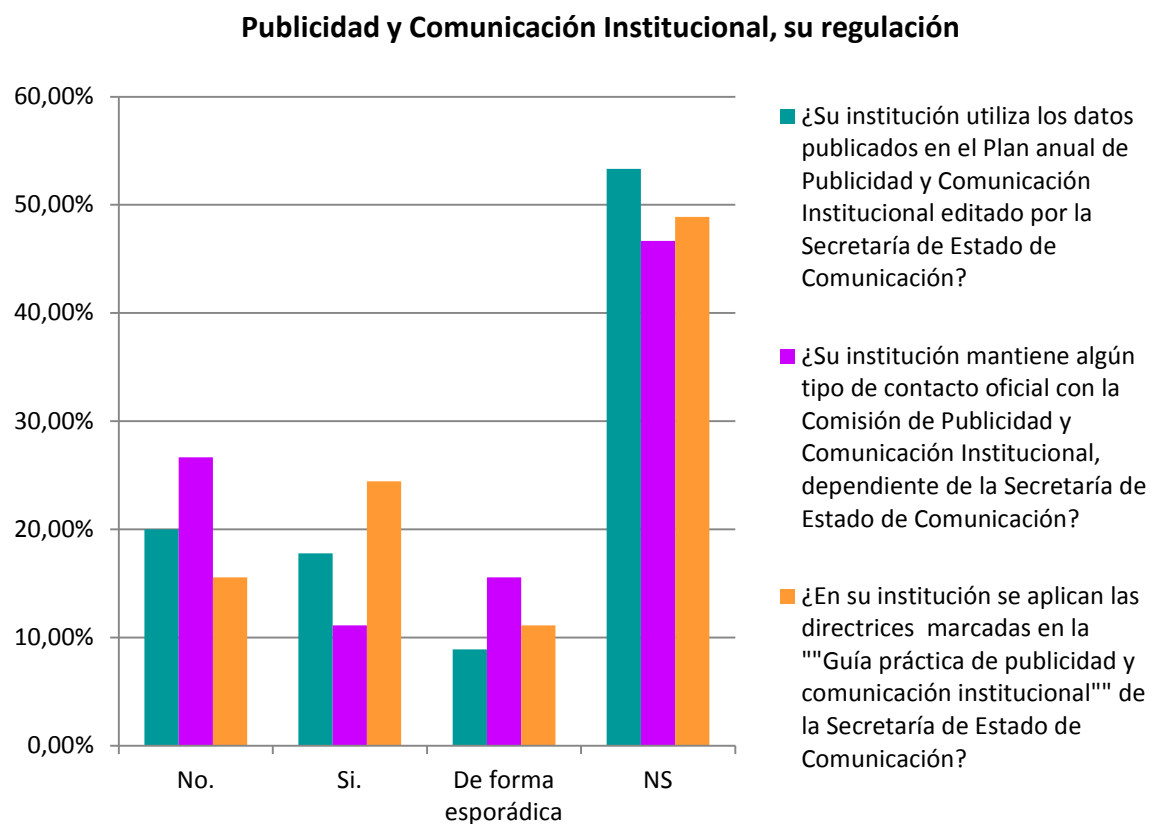


Con esta pregunta se trata de conocer la relación que tiene el DIRCOM, o personal de su departamento, con el aspecto burocrático y técnico de las Campañas de Publicidad y Comunicación que anualmente realiza su institución.

	No.	Si	Ocasional-mente
¿Conoce el número de campañas que se realizan anualmente?	55,81%	20,93%	23,26%
¿Conoce el gasto aproximado de cada campaña?	76,74%	13,95%	6,98%
¿Tiene conocimiento de las prescripciones técnicas de los contratos de las campañas?	74,42%	6,98%	13,95%
¿Participa usted, o alguien de su departamento, en la gestión y contratación de las campañas?	74,42%	6,98%	13,95%
¿Usted o alguien de su departamento, forma parte de la comisión asesora de las mesas de contratación de las distintas campañas?	76,74%	4,65%	11,63%

Estos datos confirman lo que se anticipó en este trabajo al tratar sobre la contratación de la publicidad institucional. La publicidad institucional, en la Administración, es un poderoso instrumento económico de presión que es gestionado principalmente por intereses políticos, en lugar de prevalecer los criterios técnicos.

6.3.6. Texto de la pregunta 20: Datos relativos a la regulación del Estado sobre Publicidad y Comunicación Institucional.

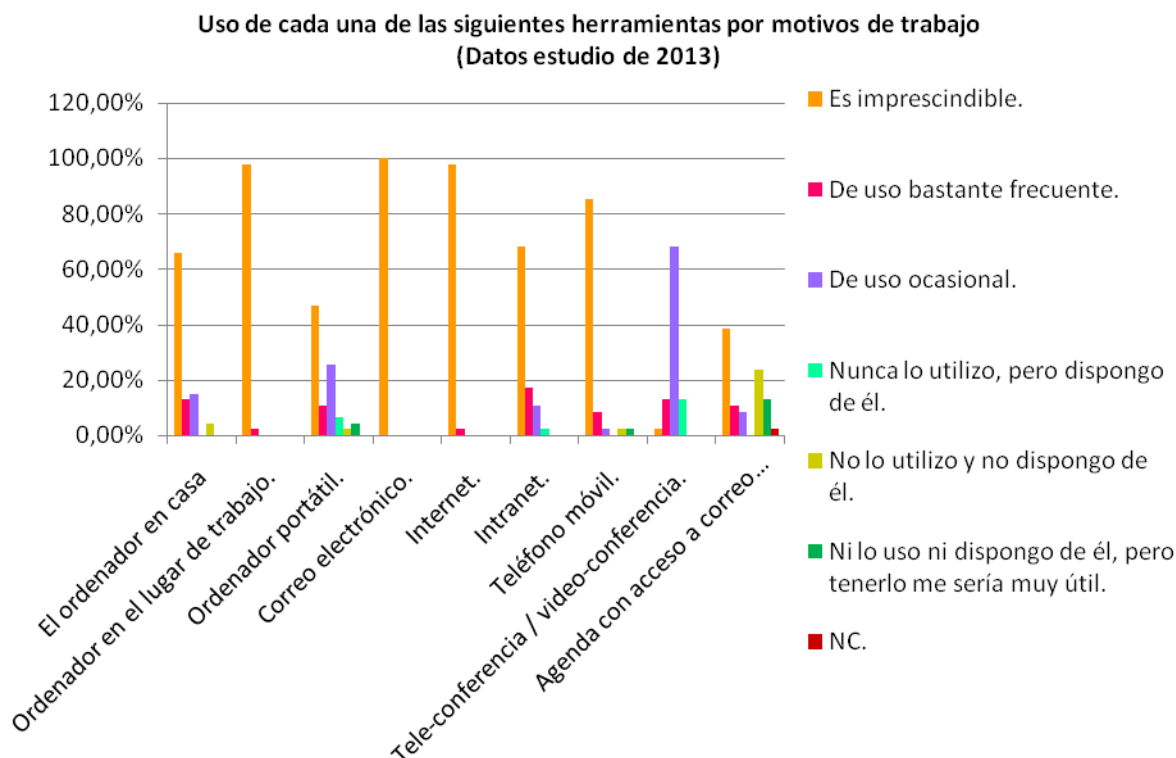


Datos relativos a la regulación del Estado sobre Publicidad y Comunicación Institucional.

	No.	Si.	De forma esporádica	NS
¿Su institución utiliza los datos publicados en el Plan anual de Publicidad y Comunicación Institucional editado por la Secretaría de Estado de Comunicación?	20,00%	17,78%	8,89%	53,33%
¿Su institución mantiene algún tipo de contacto oficial con la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, dependiente de la Secretaría de Estado de Comunicación?	26,67%	11,11%	15,56%	46,67%
¿En su institución se aplican las directrices marcadas en la ""Guía práctica de publicidad y comunicación institucional"" de la Secretaría de Estado de Comunicación?	15,56%	24,44%	11,11%	48,89%

En esta pregunta siguen la misma tendencia que en la pregunta anterior pues en los tres estudios aproximadamente la mitad de los encuestados parecen desconocer la normativa referente a la publicidad institucional.

6.3.7. Texto de la pregunta 21: Indique, por favor, qué uso hace de cada una de las siguientes herramientas por motivos de trabajo.

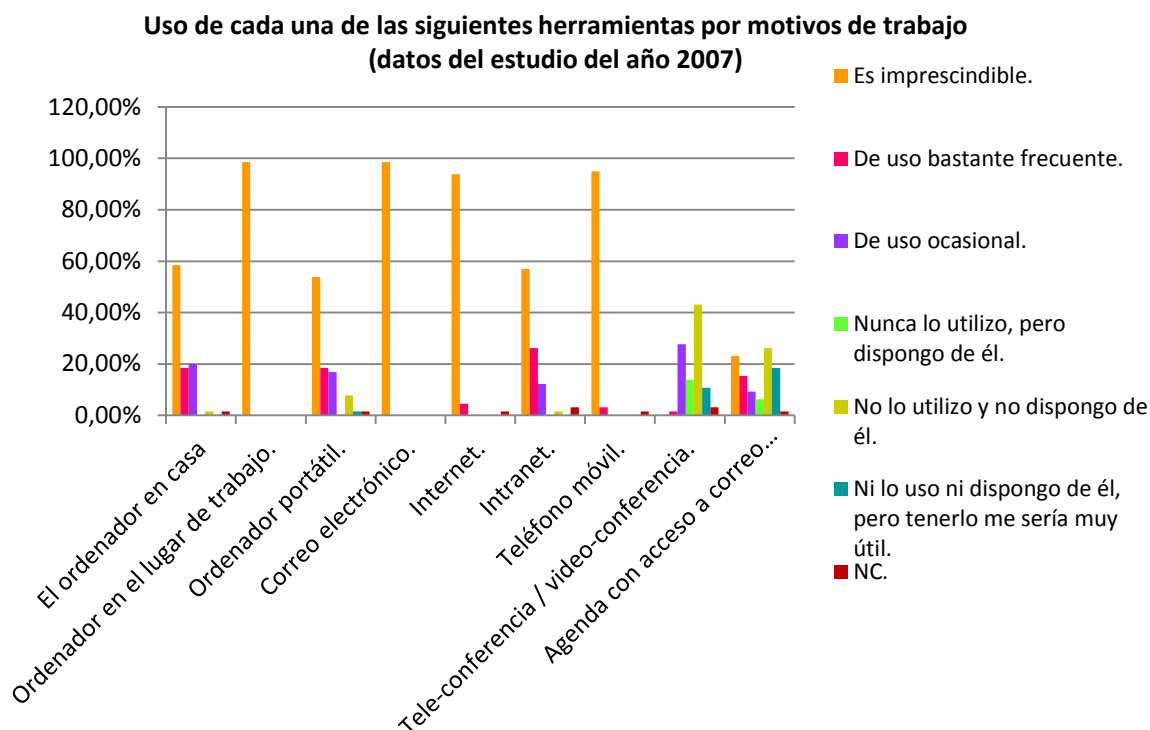


Indique, por favor, qué uso hace de cada una de las siguientes herramientas por motivos de trabajo (Datos del estudio de 2013)

	Es imprescindible	De uso bastante frecuente	De uso ocasional	Nunca lo utilizo, pero dispongo de él	No lo utilizo y no dispongo de él	Ni lo uso ni dispongo de él, me sería muy útil	NC
El ordenador en casa.	65,96%	12,77%	14,89%	0,00%	4,26%	0,00%	0,00%
Ordenador en el trabajo.	97,87%	2,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ordenador portátil.	46,81%	10,64%	25,53%	6,38%	2,13%	4,26%	0,00%
Correo electrónico.	100,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Internet.	97,87%	2,13%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Intranet.	68,09%	17,02%	10,64%	2,13%	0,00%	0,00%	0,00%
Teléfono móvil.	85,11%	8,51%	2,13%	0,00%	2,13%	2,13%	0,00%
Tele/video conferencia.	2,13%	12,77%	68,09%	12,77%	0,00%	0,00%	0,00%
PDA.	38,30%	10,64%	8,51%	0,00%	23,40%	12,77%	2,13%

Los presentes resultados ponen de manifiesto que el ordenador en el trabajo, el correo electrónico, internet y el teléfono móvil, son, con diferencia sobre el resto, las herramientas indispensables para el trabajo del DIRCOM

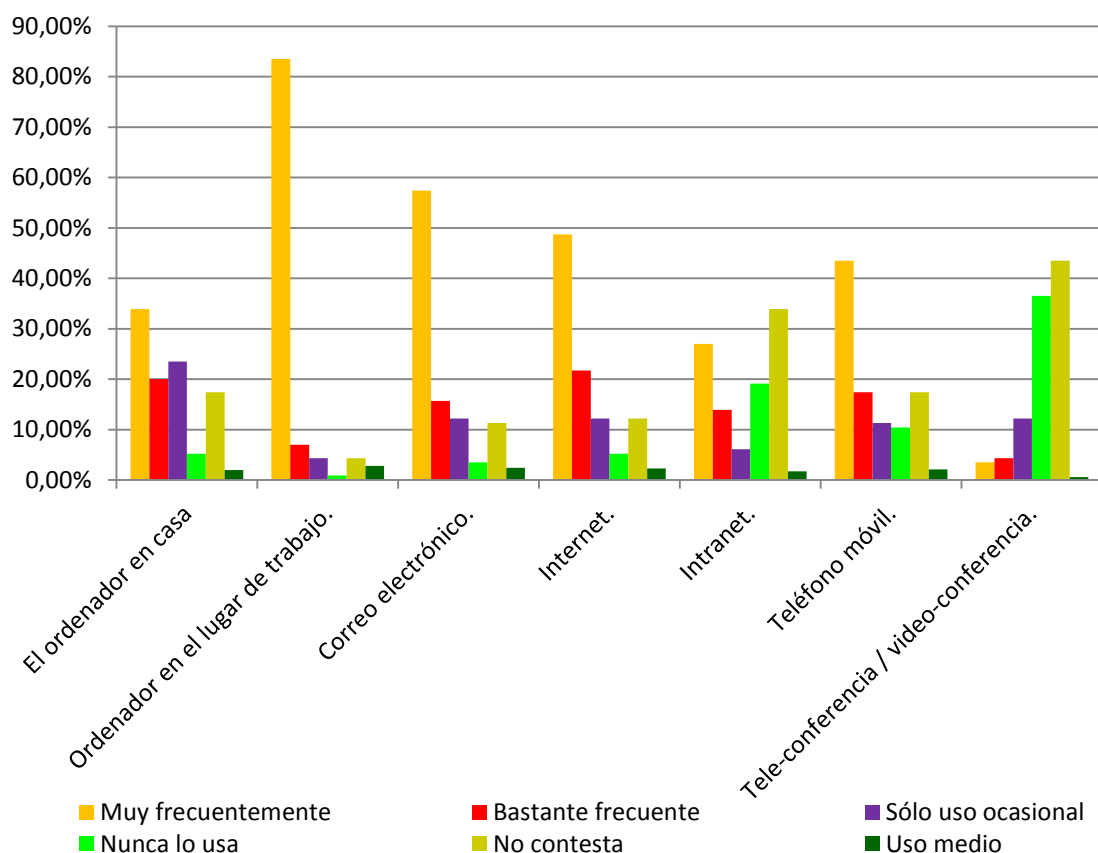
Para mayor claridad, a continuación, se han incluido los datos relativos a los estudios de 2007 y 2000.



Indique, por favor, qué uso hace de cada una de las siguientes herramientas por motivos de trabajo (Datos del estudio de 2007)

	Es imprescindible	De uso bastante frecuente	De uso ocasional	Nunca lo utilizo, pero dispongo de él	No lo utilizo y no dispongo de él	Ni lo uso ni dispongo de él, me sería muy útil	NC
El ordenador en casa.	58,50%	18,50%	20,00%	0,00%	1,50%	0,00%	1,50%
Ordenador en el trabajo.	98,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Ordenador portátil.	53,80%	18,50%	16,90%	0,00%	7,70%	1,50%	1,50%
Correo electrónico.	98,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
Internet.	93,80%	4,50%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,50%
Intranet.	56,90%	26,20%	12,30%	0,00%	1,50%	0,00%	3,10%
Teléfono móvil.	95,00%	3,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	1,50%
Tele/video conferencia.	0,00%	1,50%	27,70%	13,80%	43,10%	10,80%	3,10%
PDA.	23,10%	15,40%	9,20%	6,20%	26,20%	18,50%	1,50%

**Uso de cada una de las siguientes herramientas por motivos de trabajo
(Datos del estudio de 2000)**



**Frecuencia de uso de las nuevas tecnologías de la información por el responsable de
Comunicación en su trabajo diario (Datos del estudio de 2000)**

	Muy frecuente-mente	Bastante frecuente	Sólo uso ocasional	Nunca lo usa	No contesta	Uso medio
El ordenador en casa	33,90%	20,00%	23,50%	5,20%	17,40%	2,00%
Ordenador en el lugar de trabajo.	83,50%	7,00%	4,30%	0,90%	4,30%	2,80%
Correo electrónico.	57,40%	15,70%	12,20%	3,50%	11,30%	2,40%
Internet.	48,70%	21,70%	12,20%	5,20%	12,20%	2,30%
Intranet.	27,00%	13,90%	6,10%	19,10%	33,90%	1,70%
Teléfono móvil.	43,50%	17,40%	11,30%	10,40%	17,40%	2,10%
Tele-conferencia / video-conferencia.	3,50%	4,30%	12,20%	36,50%	43,50%	0,60%

Si se procede a comparar los datos de los tres estudios sobre las principales herramientas de los DIRCOM se advierte lo siguiente:

1º El ordenador, resulta imprescindible en el puesto de trabajo alcanzando las cifras de 97,87% en 2013, 98,5% en 2007 y el 83,50% en el año 2000.

2º El Correo electrónico es un medio de relación y transmisión de datos que ha conseguido la total unanimidad sobre su necesidad y empleo por parte de todos los encuestados. Su evolución ha ido creciendo sucesivamente hasta alcanzar el 100% en 2013 (98,50% en 2007 y 57,40% en 2000).

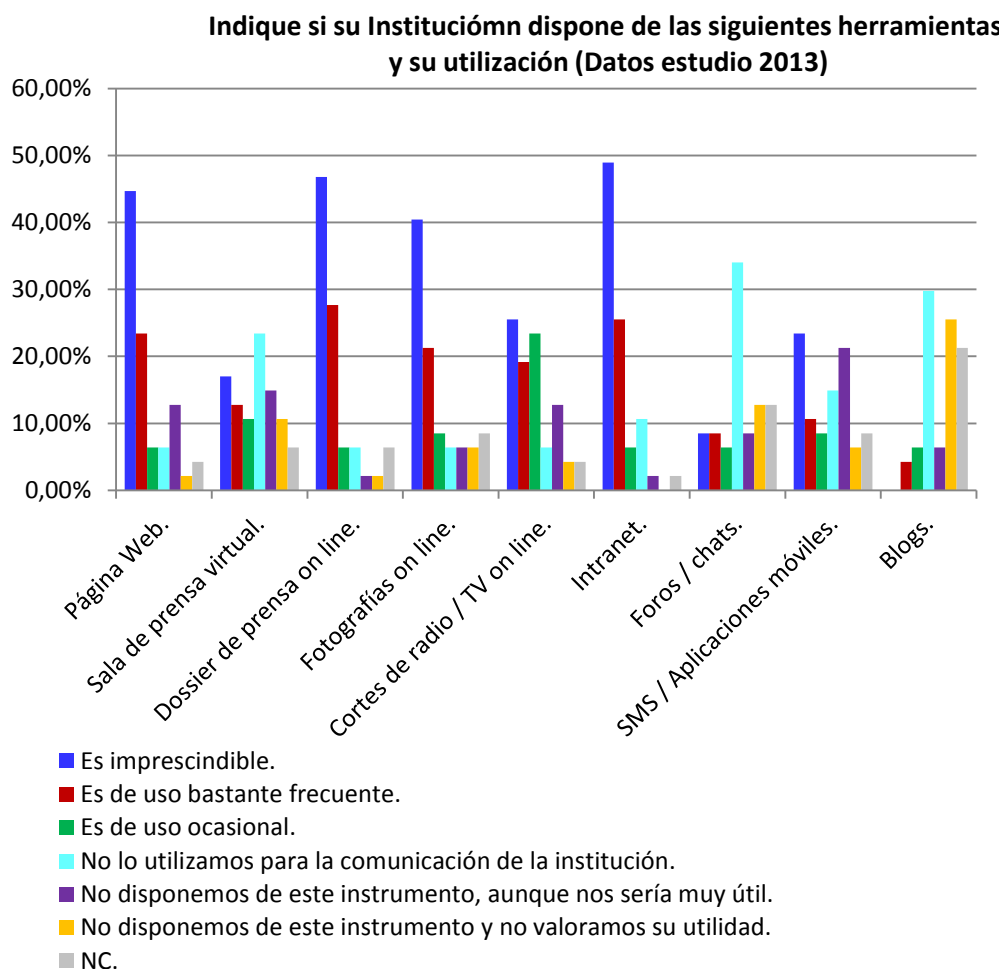
3º Internet, como herramienta de búsqueda y soporte de otras nuevas tecnologías se consolida al alcanzar un 97,87% en 2013 después de haber obtenido un 93,80% en 2007 y un 48,70 en el año 2000.

4º Aunque el uso de intranet es más bajo que el de internet, se observa un incremento constante en el tiempo; así, de un 27,00% en el estudio del año 2000, ha ido aumentando a un 56,90% en el de 2007 y a un 69,09% en el presente estudio.

5º La telefonía móvil ha conseguido un altísimo grado de utilización en el campo de la comunicación alcanzando en los dos últimos estudios el 95%.

6º La utilización, cada vez mayor, de la PDA ha ido sustituyendo a la teleconferencia y a la videoconferencia, que van quedando en desuso al utilizarse para cuestiones muy puntuales.

6.3.8. Texto de la pregunta 22: Indique si su institución dispone de las siguientes herramientas y cómo se utilizan.



Debido a la reciente irrupción en el mundo de la comunicación de las llamadas “redes sociales” con su continúa y dinámica evolución, no han sido incluidas en este trabajo por estimar que su total consolidación en la Administración está, todavía, pendiente de ajustes y adaptaciones, sobre todo en el ámbito de la emergencia. La responsabilidad legal que tiene la Administración en estos casos a la hora de informar al ciudadano, pudiendo causarle perjuicios no deseados si la información no se ajusta estrictamente a la normativa vigente, tanto por acción como por omisión, hace que en la actualidad no se exploten totalmente las posibilidades que ofrecen estas nuevas formas de comunicación. No obstante, se debe significar que todos los departamentos ministeriales han incorporado a sus páginas web las más principales como son: Facebook, YouTube, Twitter, Tuenti, Google+, etc.

**Indique si su institución dispone de las siguientes herramientas
y cómo se utilizan (2013)**

	Es impres- cindible.	Es de uso bastante frecuente.	Es de uso ocasional.	No lo utilizamos para la comunicación de la institución.	No disponemos de este instrumento, aunque nos sería muy útil.	No disponemos de este instrumento y no valoramos su utilidad.	NC.
Página Web.	44,68%	23,40%	6,38%	6,38%	12,77%	2,13%	4,26%
Sala de prensa virtual.	17,02%	12,77%	10,64%	23,40%	14,89%	10,64%	6,38%
Dossier de prensa on line.	46,81%	27,66%	6,38%	6,38%	2,13%	2,13%	6,38%
Fotografías on line.	40,43%	21,28%	8,51%	6,38%	6,38%	6,38%	8,51%
Cortes de radio / TV on line.	25,53%	19,15%	23,40%	6,38%	12,77%	4,26%	4,26%
Intranet.	48,94%	25,53%	6,38%	10,64%	2,13%	0,00%	2,13%
Foros / chats. SMS /	8,51%	8,51%	6,38%	34,04%	8,51%	12,77%	12,77%
Aplicaciones móviles.	23,40%	10,64%	8,51%	14,89%	21,28%	6,38%	8,51%
Blogs.	0,00%	4,26%	6,38%	29,79%	6,38%	25,53%	21,28%

En el cuadro de datos se refleja la existencia de ciertas instituciones que manifiestan no poseer página web en internet, en concreto suponen un 14,9% de las respuestas. Este dato se justifica si se tiene en cuenta que en algunas provincias las Subdelegaciones del Gobierno se solapan con las Delegaciones del Gobierno, asumiendo estas últimas la página web de aquellas; peculiaridad que no se debe entender como carencia de información en la web de las Subdelegaciones de Gobierno a las que les ocurre esta peculiaridad.

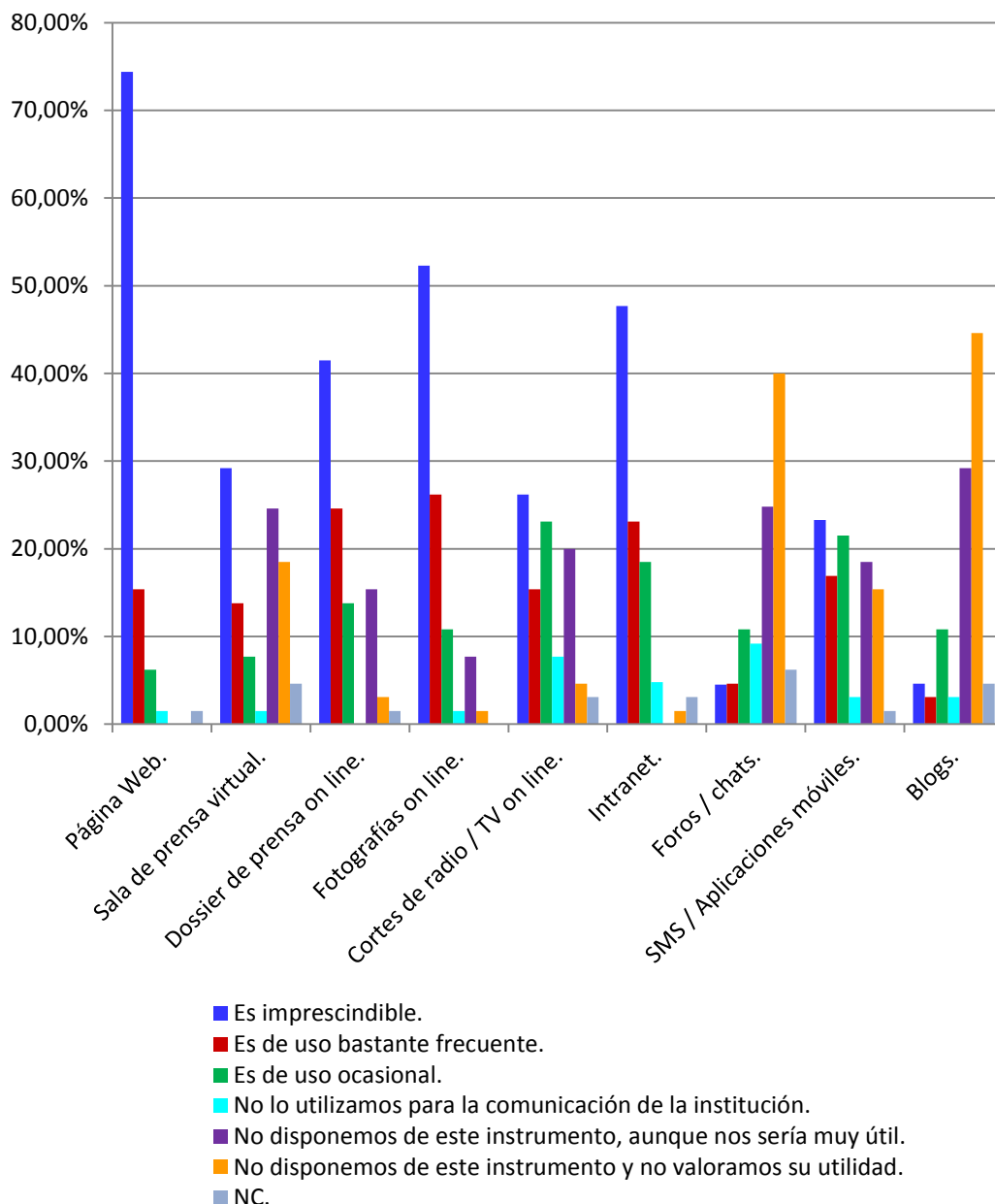
En este mismo sentido, en la investigación cualitativa, en general, se han recibido alusiones a la desigualdad de recursos entre las distintas Instituciones que componen la Administración, sobre todo las Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno de las Comunidades Autónomas en las que las competencias del Estado son las menos.

Los Blogs, por las mismas razones expuestas con respecto a las redes sociales, tienen una reducidísima aceptación siendo un 25,53% de los entrevistados los que alegan no valorar su utilidad.

El cuadro de datos muestra la primacía en la utilización de herramientas basadas en la difusión de información a las plataformas interactivas consideradas en estas investigaciones.

En el estudio del año 2000 no se investigaron los datos reflejados en esta pregunta. Sí se hizo en el de 2007, para apreciar los cambios habidos, a continuación se exponen con los mismos parámetros que se han hecho anteriormente para el presente trabajo en 2013.

Indique si su Institución dispone de las siguientes herramientas y su utilización (Datos estudio 2007)



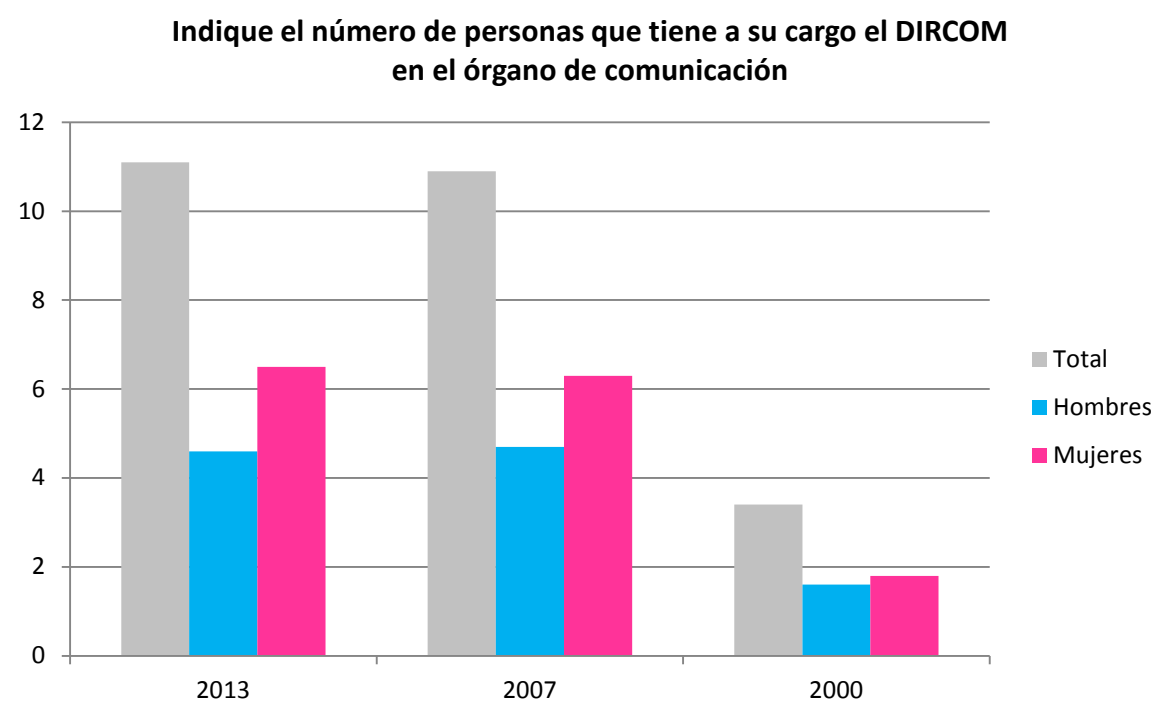
**Indique si su institución dispone de las siguientes herramientas y cómo se utilizan
(Datos estudio 2007)**

	Es impres- cindible.	Es de uso bastante frecuente.	Es de uso ocasional.	No lo utilizamos para la comunicación de la institución.	No disponemos de este instrumento, aunque nos sería muy útil.	No disponemos de este instrumento y no valoramos su utilidad.	NC.
Página Web.	77,40%	15,40%	6,20%	1,50%	0,00%	0,00%	1,50%
Sala de prensa virtual.	29,20%	13,80%	7,70%	1,50%	24,60%	18,50%	4,60%
Dossier de prensa on line.	41,50%	24,60%	13,80%	0,00%	15,40%	3,10%	1,50%
Fotografías on line.	52,30%	26,20%	10,80%	1,50%	7,70%	1,50%	0,00%
Cortes de radio / TV on line.	26,20%	15,40%	23,10%	7,70%	20,00%	4,60%	3,10%
Intranet.	47,70%	23,10%	18,50%	4,80%	0,00%	1,50%	3,10%
Foros / chats. SMS /	45,50%	4,60%	10,80%	9,20%	24,80%	40,00%	6,20%
Aplicaciones móviles.	23,30%	16,90%	21,50%	3,10%	18,50%	15,40%	1,50%
Blogs.	4,60%	3,10%	10,80%	3,10%	29,20%	44,60%	4,60%

Ya se ha apuntado que en los datos referidos a internet en el estudio de 2013 había que tener en cuenta las causas que producían que un 14,9% no dispusiese de esta herramienta, de cualquier forma si se considera esta peculiaridad y se le incrementa al porcentaje de instituciones que utilizan internet (44,68%) la cifra resultante sería un 59 ,58 que a todas luces es inferior al 77,40% alcanzado 2007. A este porcentaje, que a primera vista podría indicar una merma en la disponibilidad de página web en las Instituciones, se le debe añadir la consideración de que la mayoría de los Ministerios ha centralizado y unificado en una única página todas, o la mayoría, de las instituciones que dependen de ellos. Para intranet se puede decir que los datos permanecen estables y consolidados, un 47,70% en 2007 y un 48,94% en 2013.

Los foros/chat y los “blogs” han decaído considerablemente los primeros de un 45,50% en 2007 al 8,51% en 2013, los blogs en las Instituciones han pasado del 4,60% a un 0,00% en 2013. Las razones que justifiquen estos datos se pueden fundamentar en que las redes sociales han cubierto y mejorado las posibilidades que este tipo de herramientas ofrecen.

6.3.9. Texto de la pregunta 23: Indique el número de personas que tiene a su cargo.

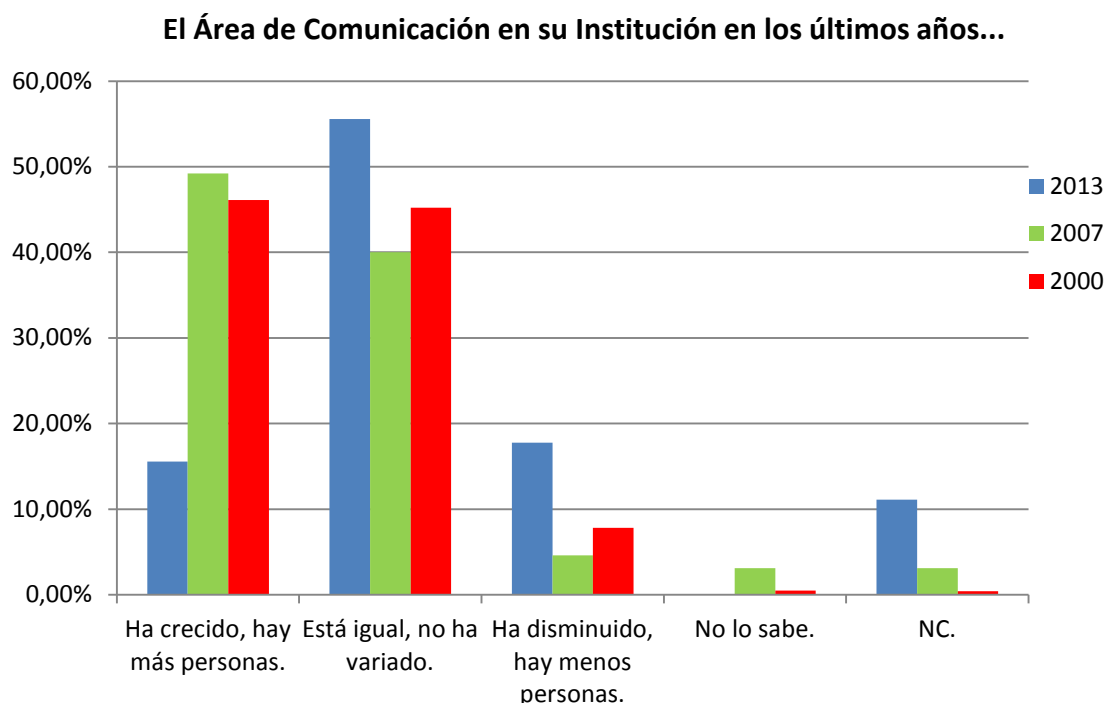


Indique el número de personas que tiene a su cargo el DIRCOM en el órgano de comunicación

	2013	2007	2000
Total	11,1	10,9	3,4
Hombres	4,6	4,7	1,6
Mujeres	6,5	6,3	1,8

Las respuestas recibidas reflejan que la media de personas empleadas en los órganos de comunicación es de 11, de ellos más de cuatro son hombres y más de 6 mujeres.

6.3.10. Texto de la pregunta 25: Diría Vd. que el área de Comunicación de su institución en los últimos años...

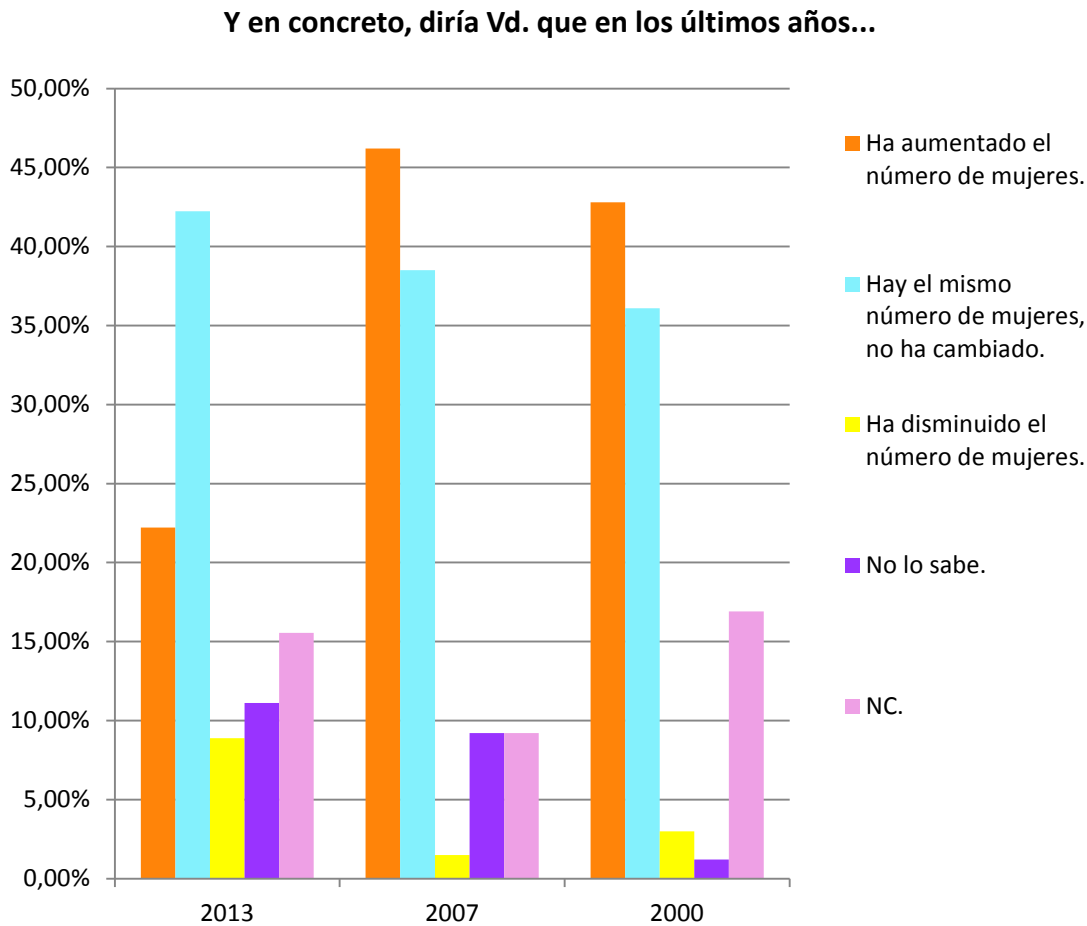


Diría Vd. que el área de Comunicación de su institución en los últimos años...

	2013	2007	2000
Ha crecido, hay más personas.	15,56%	49,20%	46,10%
Está igual, no ha variado.	55,56%	40,00%	45,20%
Ha disminuido, hay menos personas.	17,78%	4,60%	7,80%
No lo sabe.	0,00%	3,10%	0,50%
NC.	11,11%	3,10%	0,40%

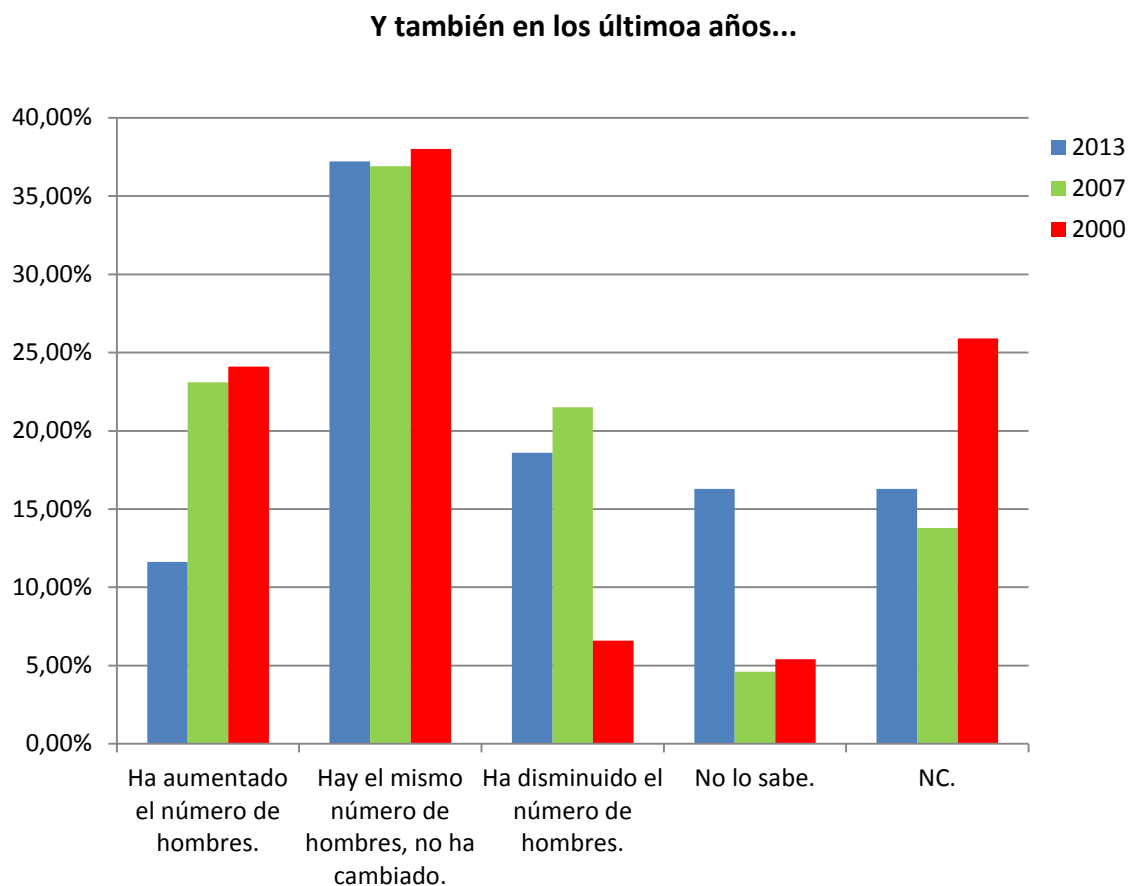
Los porcentajes reflejados corroboran los datos numéricos conocidos en la pregunta anterior, debiéndose resaltar que el porcentaje de contestaciones “no sabe/no contesta”, en el estudio de año 2007 es la mitad que en el de año 2013 y a su vez en este es diez veces superior al de 2000.

6.3.11. Texto de la pregunta 26: Y en concreto, diría Vd. que en los últimos años...



	2013	2007	2000
Ha aumentado el número de mujeres.	22,22%	46,20%	42,80%
Hay el mismo número de mujeres, no ha cambiado.	42,22%	38,50%	36,10%
Ha disminuido el número de mujeres.	8,89%	1,50%	3,00%
No lo sabe.	11,11%	9,20%	1,20%
NC.	15,56%	9,20%	16,90%

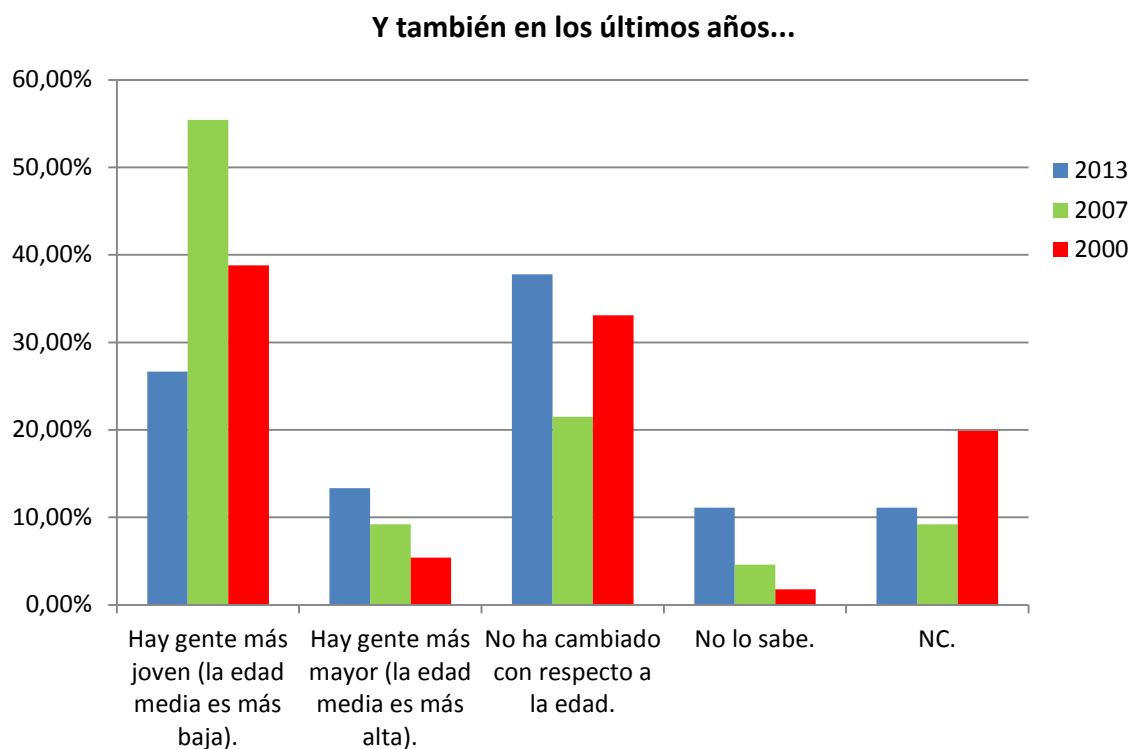
6.3.12. Texto de la pregunta 27: Y también en los últimos años...



Y también en los últimos años...

	2013	2007	2000
Ha aumentado el número de hombres.	11,63%	23,10%	24,10%
Hay el mismo número de hombres, no ha cambiado.	37,21%	36,90%	38,00%
Ha disminuido el número de hombres.	18,60%	21,50%	6,60%
No lo sabe.	16,28%	4,60%	5,40%
NC.	16,28%	13,80%	25,90%

6.3.13. Texto de la pregunta 28: Y también en los últimos años...

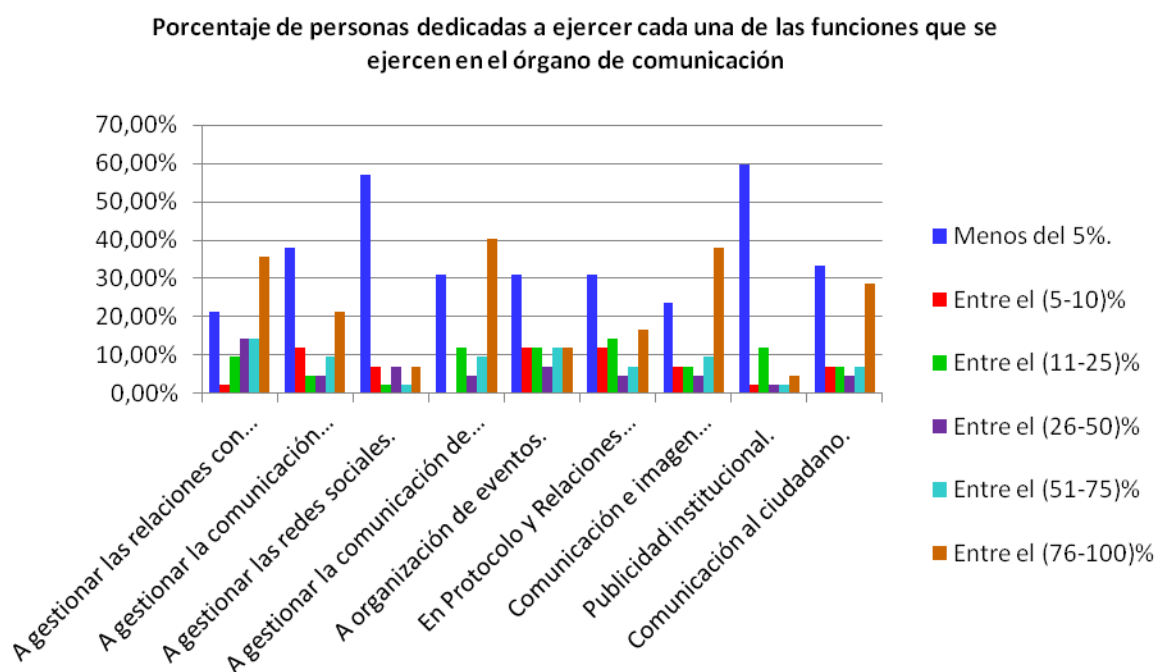


Y también en los últimos años...

	2013	2007	2000
Hay gente más joven (la edad media es más baja).	26,67%	55,40%	38,80%
Hay gente más mayor (la edad media es más alta).	13,33%	9,20%	5,40%
No ha cambiado con respecto a la edad.	37,78%	21,50%	33,10%
No lo sabe.	11,11%	4,60%	1,80%
NC.	11,11%	9,20%	19,90%

La evolución de la edad de los componentes de los órganos de comunicación ha ido disminuyendo progresivamente siendo el estudio de 2007 en el que se observa que baja más pronunciadamente, 55,40%.

6.3.14. Texto de la pregunta 24: De la totalidad de las personas que componen el órgano de comunicación, indique los porcentajes aproximados que se dedican a desempeñar las funciones que a continuación se relacionan (puede haber personas que se dediquen a más de una función de las que se describen).



De la totalidad de las personas que componen el órgano de comunicación, indique los porcentajes aproximados que se dedican a desempeñar las funciones que a continuación se relacionan (puede haber personas que se dediquen a más de una función de las que se describen).

	Menos del 5%.	Entre el (5-10)%	Entre el (11-25)%	Entre el (26-50)%	Entre el (51-75)%	Entre el (76-100)%
A gestionar las relaciones con los medios.	21,43%	2,38%	9,52%	14,29%	14,29%	35,71%
A gestionar la comunicación interna.	38,10%	11,90%	4,76%	4,76%	9,52%	21,43%
A gestionar las redes sociales.	57,14%	7,14%	2,38%	7,14%	2,38%	7,14%
A gestionar la comunicación de crisis y emergencias.	30,95%	0,00%	11,90%	4,76%	9,52%	40,48%
A organización de eventos.	30,95%	11,90%	11,90%	7,14%	11,90%	11,90%
En Protocolo y Relaciones Institucionales.	30,95%	11,90%	14,29%	4,76%	7,14%	16,67%
Comunicación e imagen pública del cargo político máximo responsable del organismo.	23,81%	7,14%	7,14%	4,76%	9,52%	38,10%
Publicidad institucional.	59,52%	2,38%	11,90%	2,38%	2,38%	4,76%
Comunicación al ciudadano.	33,33%	7,14%	7,14%	4,76%	7,14%	28,57%

6.3.15. Datos cualitativos sobre los medios y recursos empleados en gestionar la comunicación e información pública.

Al tratar con los DIRCOM, sobre los aspectos económicos relativos a la comunicación en sus Instituciones, los resultados son poco concretos. A la pregunta de cuáles son los presupuestos con que cuenta el órgano de comunicación y el que emplea la institución en conjunto, lo común es que aleguen desconocimiento en base a que “vienen fijados por los Presupuestos Generales del Estado”, y por lo general solo los DIRCOM de los órganos de comunicación de primer nivel, los dependientes de la Autoridad titular de los departamentos ministeriales, suelen tener conocimiento preciso al respecto.

Debido a las peculiaridades de la Administración, no se suelen utilizar consultores/asesores externos, salvo en los casos de las Campañas de publicidad y comunicación. La razón que se aduce, por parte de algún Alto Cargo es que: “no son necesarios este tipo de servicios”.

Las redes sociales son utilizadas en la Administración únicamente como difusores de información dado que “la información que emiten sus órganos es vinculante, por estas vías, no se puede mantener la interactividad entre el ciudadano y la Administración, debiendo este utilizar otros canales que existen para información al público sobre asuntos concretos”. Hay Ministerios en los que “YouTube” se utiliza profusamente y otros en los que “Twitter” no se ha comenzado a utilizar hasta fechas reciente (Defensa) y “siempre como difusores de información sin llegar a interactuar con el ciudadano”.

6.4. Formación del personal que compone el Órgano/Departamento de Comunicación

6.4.1. Texto de la pregunta 29: Por término medio por persona ¿Cuánto tiempo dedica su institución a la formación de los miembros del Departamento de Comunicación?



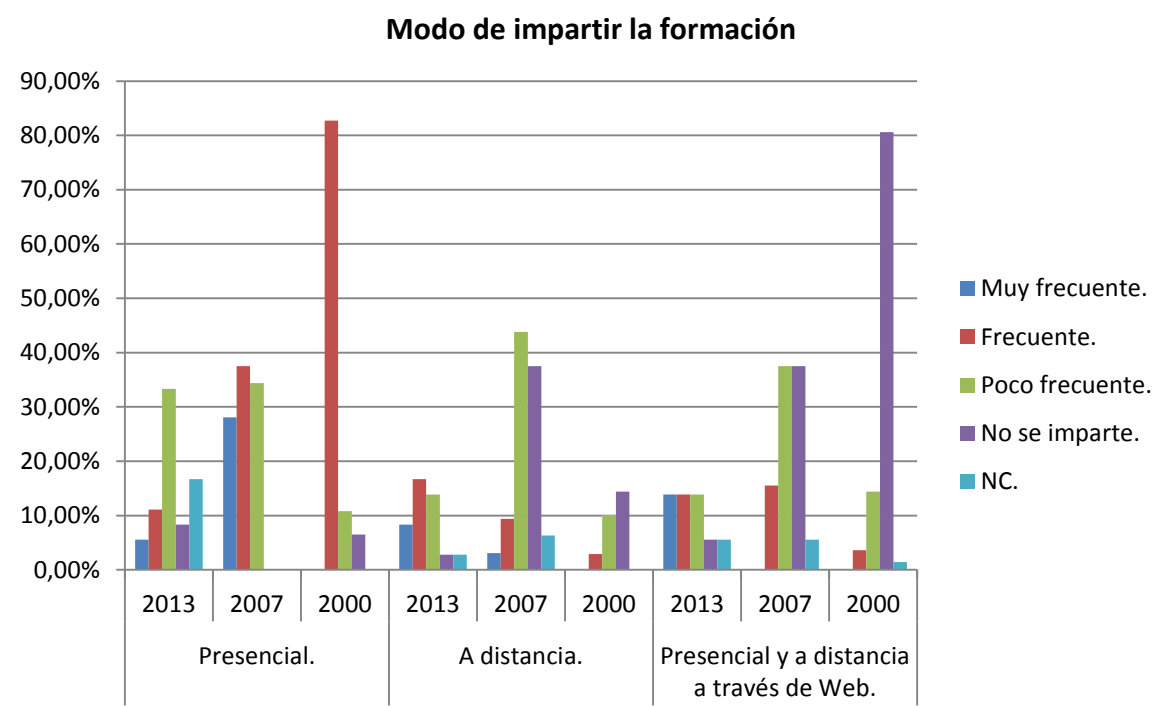
Por término medio por persona ¿Cuánto tiempo dedica su institución a la formación de los miembros del Departamento de Comunicación?

	2013	2007	2000
Nada, no los forma.	13,95%	35,40%	31,20%
Entre 1 y 20 horas al año.	39,53%	21,50%	38,30%
Entre 21 y 50 horas al año.	13,95%	26,20%	15,60%
Entre 51 y 100 horas al año.	2,33%	1,50%	6,40%
Más de 100 horas al año.	4,65%	0,00%	9,20%
No lo sabe.	16,28%	6,20%	0,70%
NC.	9,30%	9,20%	5,00%

En lo que toca a la formación de los componentes de los órganos de comunicación se observa que desde los estudios de 2000 y 2007 al de 2013, ha aumentado la formación, ya que el porcentaje de instituciones que no forman a los miembros del órgano de comunicación disminuye hasta alcanzar el 13,95%.

El entorno delimitado entre 1 y 50 horas de enseñanza, permanece estable y cercano al 50%.

6.4.2. Texto de la pregunta 30: En el caso de que su institución promueva la formación de los miembros del Departamento de Comunicación, indique cómo se imparte en general dicha formación, y la frecuencia con que se imparte.

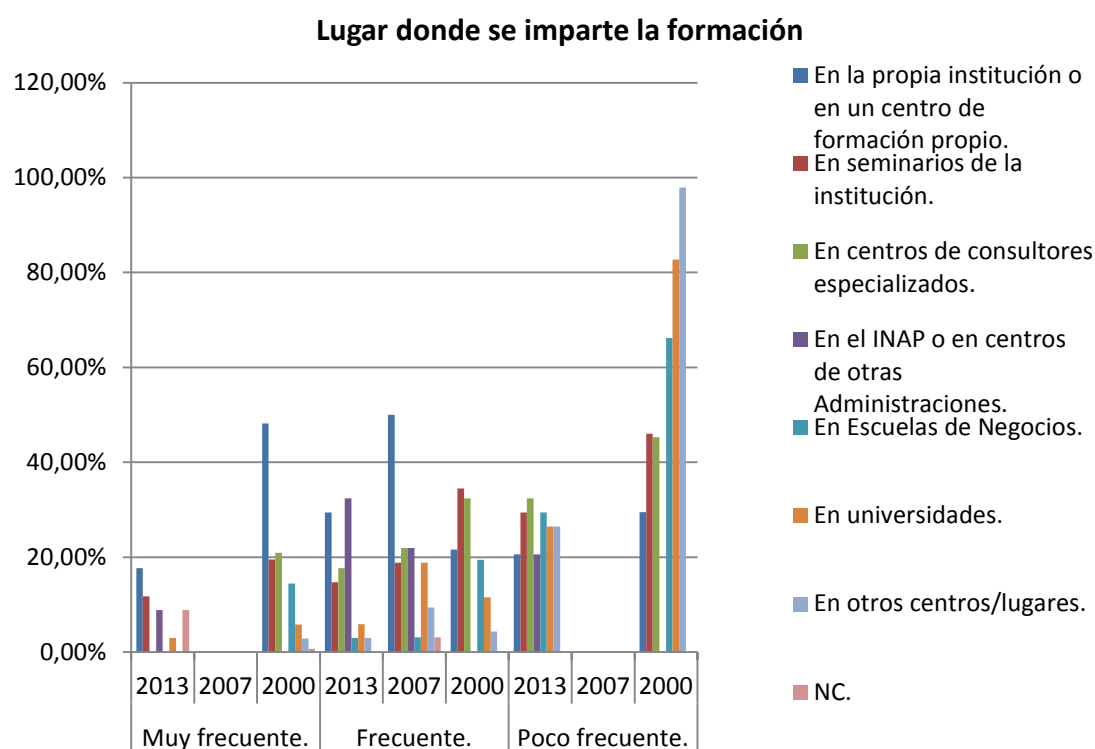


En el caso de que su institución promueva la formación de los miembros del Departamento de Comunicación, indique cómo se imparte en general dicha formación, y la frecuencia con que se imparte

	Presencial.			A distancia.			Presencial y a distancia a través de Web.		
	2013	2007	2000	2013	2007	2000	2013	2007	2000
Muy frecuente.	5,56%	28,10%	0,00%	8,33%	3,10%	0,00%	13,89%	0,00%	0,00%
Frecuente.	11,11%	37,50%	82,70%	16,67%	9,40%	2,90%	13,89%	15,50%	3,60%
Poco frecuente.	33,33%	34,40%	10,80%	13,89%	43,80%	10,10%	13,89%	37,50%	14,40%
No se imparte.	8,33%	0,00%	6,50%	2,78%	37,50%	14,40%	5,56%	37,50%	80,60%
NC.	16,67%	0,00%	0,00%	2,78%	6,30%	0,00%	5,56%	5,56%	1,40%

En la actualidad la modalidad de formación más frecuente es la mixta, presencial y a distancia a través de la Web con un 27,78%.

6.4.3. Texto de la pregunta 31: ¿Dónde suele impartirse la formación?



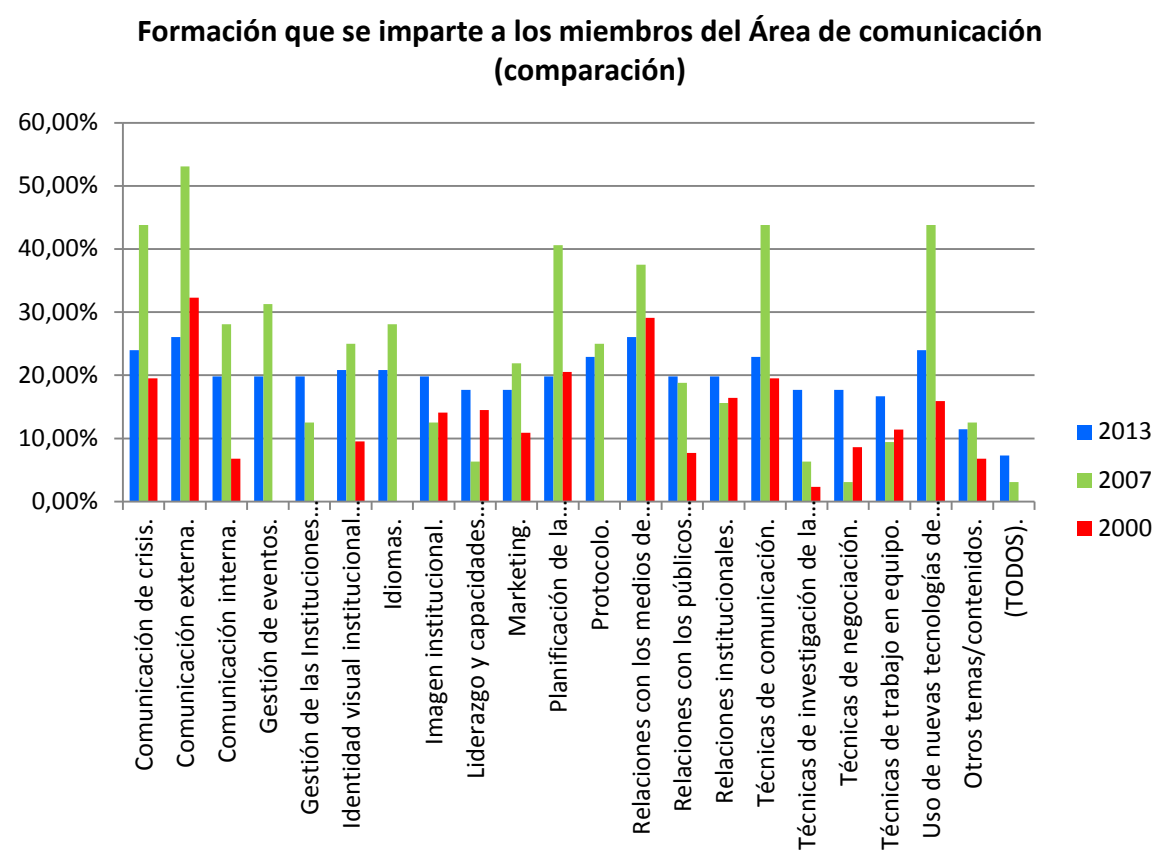
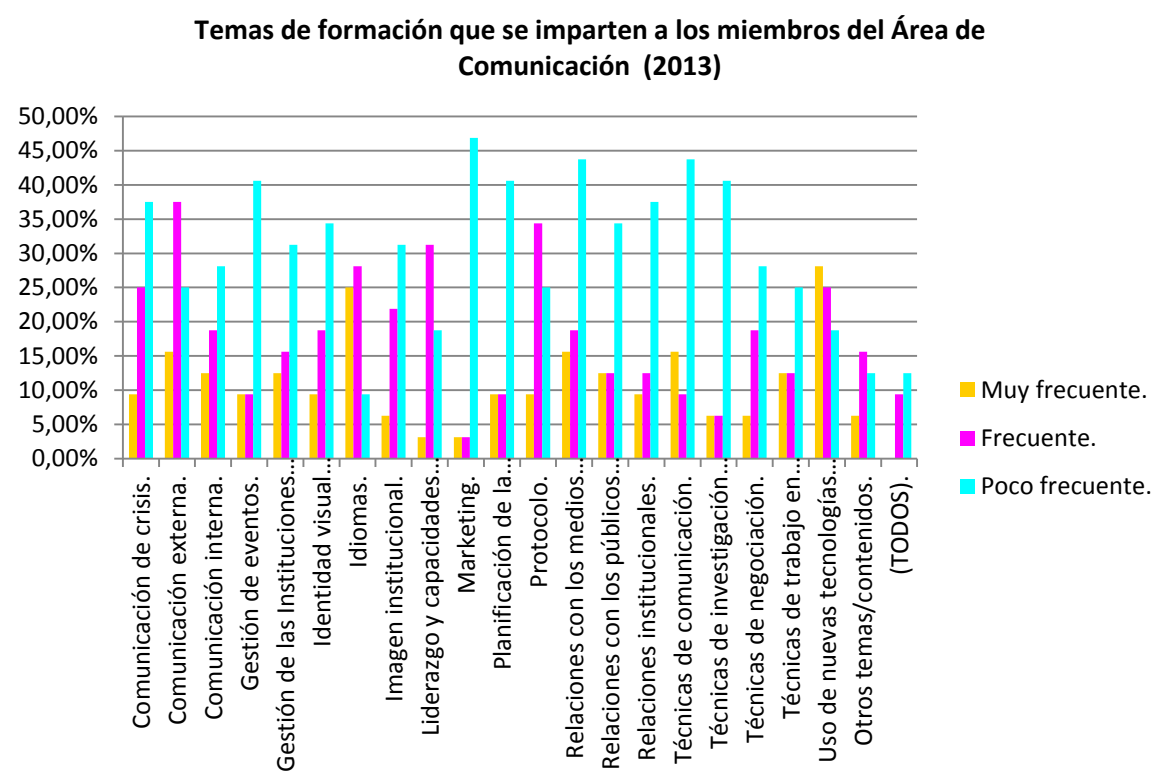
¿Dónde suele impartirse la formación?

	Muy frecuente			Frecuente.			Poco frecuente		
	2013	2007	2000	2013	2007	2000	2013	2007	2000
En la propia institución o en un centro de formación propio.	17,65%	(*)	48,20%	29,41%	50,00%	21,60%	20,59%	(*)	29,50%
En seminarios de la institución.	11,76%	(*)	19,50%	14,71%	18,80%	34,50%	29,41%	(*)	46,00%
En centros de consultores especializados.	0,00%	(*)	20,90%	17,65%	21,90%	32,40%	32,35%	(*)	45,30%
En el INAP o en centros de otras Administraciones.	8,82%	(*)	0,00%	32,35%	21,90%	0,00%	20,59%	(*)	0,00%
En Escuelas de Negocios.	0,00%	(*)	14,40%	2,94%	3,10%	19,40%	29,41%	(*)	66,20%
En universidades.	2,94%	(*)	5,80%	5,88%	18,80%	11,50%	26,47%	(*)	82,70%
En otros centros/lugares.	0,00%	(*)	2,80%	2,94%	9,40%	4,30%	26,47%	(*)	97,90%
NC.	8,82%	(*)	0,70%	0,00%	3,10%	0,00%	0,00%	(*)	0,00%

(*) En 2007 solo se dispone de datos sobre los "lugares donde se imparte la formación presencial", sin especificar la frecuencia.

En los tres estudios en los que nos movemos, los lugares más comúnmente elegidos para impartir la formación son: en la propia institución o en un centro de formación propio y en seminarios de la institución.

6.2.4.4. Texto de la pregunta 32: De los siguientes temas de formación señale cuáles se imparten a los miembros del área de Comunicación?



De los siguientes temas de formación señale cuáles se imparten a los miembros del área de Comunicación

		2013		2013	2007	2000
	Muy frecuente	Frecuente	Poco frecuente.	Media		
Comunicación de crisis.	9,38%	25,00%	37,50%	23,96%	43,80%	19,50%
Comunicación externa.	15,63%	37,50%	25,00%	26,04%	53,10%	32,30%
Comunicación interna.	12,50%	18,75%	28,13%	19,79%	28,10%	6,80%
Gestión de eventos.	9,38%	9,38%	40,63%	19,79%	31,30%	0,00%
Gestión de las Instituciones Públicas.	12,50%	15,63%	31,25%	19,79%	12,50%	0,00%
Identidad visual institucional (logotipos, manuales, etc.).	9,38%	18,75%	34,38%	20,83%	25,00%	9,50%
Idiomas.	25,00%	28,13%	9,38%	20,83%	28,10%	0,00%
Imagen institucional.	6,25%	21,88%	31,25%	19,79%	12,50%	14,10%
Liderazgo y capacidades directivas.	3,13%	31,25%	18,75%	17,71%	6,30%	14,50%
Marketing.	3,13%	3,13%	46,88%	17,71%	21,90%	10,90%
Planificación de la comunicación y diseño de estrategias.	9,38%	9,38%	40,63%	19,79%	40,63%	20,50%
Protocolo.	9,38%	34,38%	25,00%	22,92%	25,00%	0,00%
Relaciones con los medios de comunicación.	15,63%	18,75%	43,75%	26,04%	37,50%	29,10%
Relaciones con los públicos externos.	12,50%	12,50%	34,38%	19,79%	18,80%	7,70%
Relaciones institucionales.	9,38%	12,50%	37,50%	19,79%	15,60%	16,40%
Técnicas de comunicación.	15,63%	9,38%	43,75%	22,92%	43,80%	19,50%
Técnicas de investigación de la comunicación.	6,25%	6,25%	40,63%	17,71%	6,30%	2,30%
Técnicas de negociación.	6,25%	18,75%	28,13%	17,71%	3,10%	8,60%
Técnicas de trabajo en equipo.	12,50%	12,50%	25,00%	16,66%	9,40%	11,40%
Uso de nuevas tecnologías de la información.	28,13%	25,00%	18,75%	23,96%	43,80%	15,90%
Otros temas/contenidos.	6,25%	15,63%	12,50%	11,46%	12,50%	6,80%
(TODOS).	0,00%	9,38%	12,50%	7,29%	3,10%	0,00%

La comunicación externa es y ha sido el tema fundamental de la formación con un 26,04% en el estudio que nos ocupa, aunque en el de 2007 alcanzó el 53,10% y un 32,30% en el de 2000.

La comunicación de crisis también tiene un puesto destacado con unos porcentajes de 23,96%, 43,80% y un 19,50% respectivamente.

En 2013 el grupo formado por “Relaciones con los medios de comunicación”, “Técnicas de comunicación” y “Uso de nuevas tecnologías de la información” se mueven respectivamente en el 26,04%, 22,92% y 23,96%.

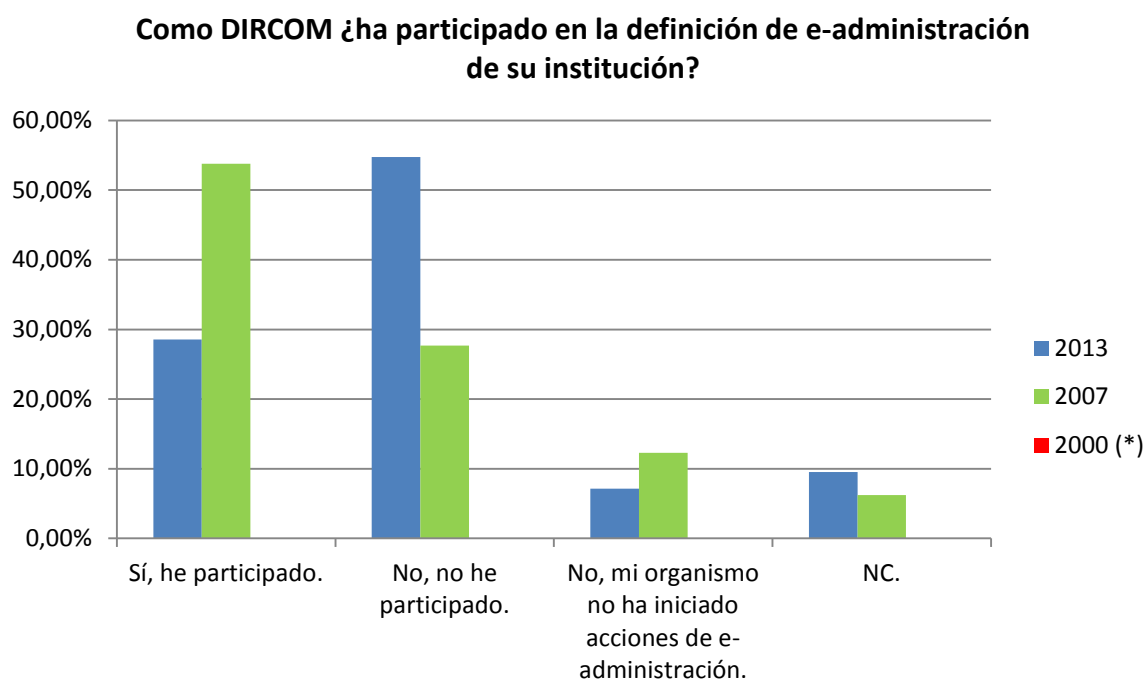
6.4.5. Datos cualitativos sobre los medios y recursos empleados en la formación del personal que compone el órgano/departamento de comunicación

La formación del personal que puede ejercer labores de comunicación, por lo general, no está regulada en la Administración. Así, mientras la formación en esta disciplina de los máximos responsables del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias, se fundamenta “en la experiencia práctica adquirida por ellos mismos en el ejercicio de sus funciones a través del tiempo”, en otros como el Ministerio de Defensa se continúa con una “larga tradición de formación del personal componente de las Oficinas de Comunicación, labor comenzada a principios de los años noventa en la Complutense”.

En el Ministerio del Interior y más en concreto, en la Dirección General de Protección Civil, en los últimos años se imparten seminarios y cursos sobre comunicación en emergencias en la Escuela Nacional de Protección Civil para personal concernido en cada uno de los niveles de actuación.

6.5. Opinión del DIRCOM sobre otros aspectos

6.5.1. Texto de la pregunta 33: Como responsable de comunicación ¿ha participado en la definición de la estrategia de e-administración de su institución? (Servicios de la Administración prestados a través de canales “on line”).



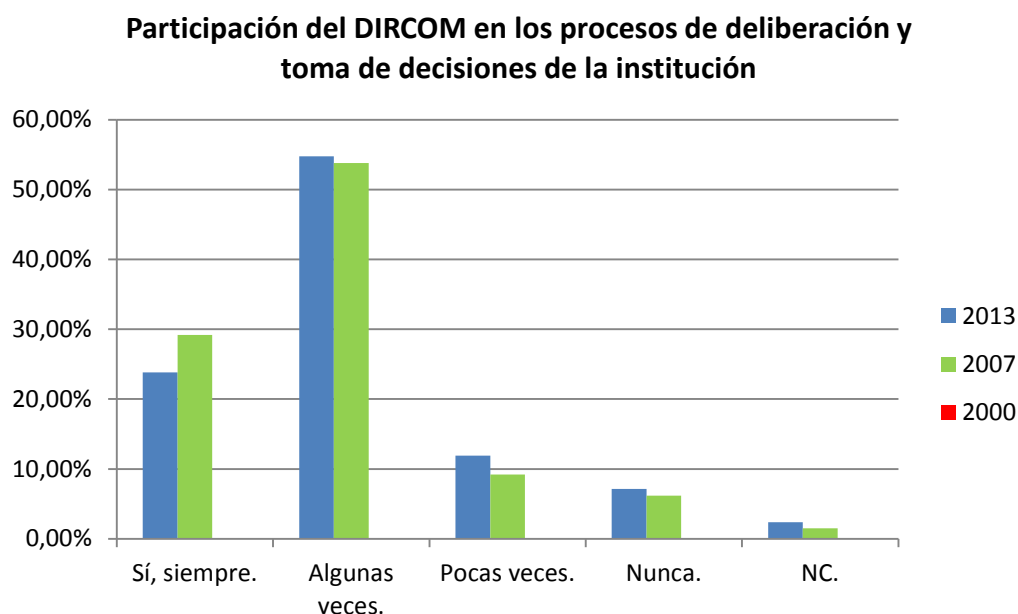
(*) No se dispone de datos relativos al trabajo del año 2000.

Como responsable de comunicación ¿ha participado en la definición de la estrategia de e-administración de su institución? (Servicios de la Administración prestados a través de canales “on line”).

	2013	2007	2000
Sí, he participado.	28,57%	53,80%	(*)
No, no he participado.	54,76%	27,70%	(*)
No, mi Organismo no ha iniciado acciones de e-administración.	7,14%	12,30%	(*)
NC.	9,52%	6,20%	(*)

Los datos de participación en la estrategia de e-administración en 2013 y 2007, curiosamente, son totalmente opuestos con porcentajes muy parecidos.

6.5.2. Texto de la pregunta 34: Además de sus tareas como responsable de comunicación, nos gustaría saber su participación en otras áreas de la institución, ¿participa Vd. de los procesos de deliberación y toma de decisiones de su institución?



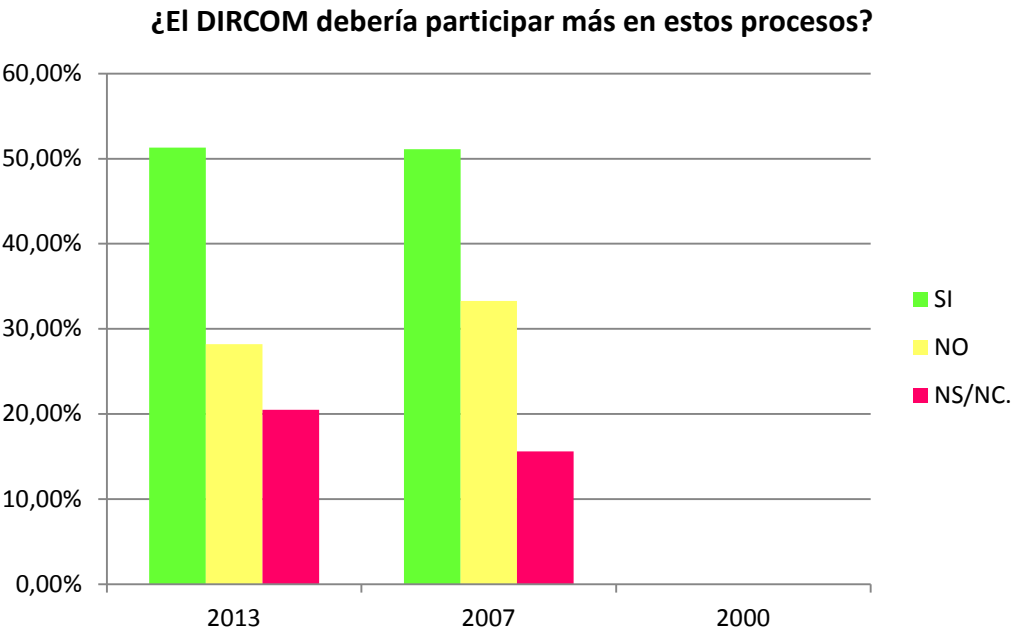
(*) No se dispone de datos relativos al trabajo del año 2000.

Además de sus tareas como responsable de comunicación, nos gustaría saber su participación en otras áreas de la institución, ¿participa Vd. de los procesos de deliberación y toma de decisiones de su institución?

	2013	2007	2000
Sí, siempre.	23,81%	29,20%	(*)
Algunas veces.	54,76%	53,80%	(*)
Pocas veces.	11,90%	9,20%	(*)
Nunca.	7,14%	6,20%	(*)
NC.	2,38%	1,50%	(*)

La participación del DIRCOM en los procesos de deliberación y toma de decisiones en otras áreas distintas a la de comunicación en alguna ocasión se eleva al 90,47%, aproximadamente en la misma medida que se observó en el estudio de 2007 un 92,20%.

6.5.3. Texto de la pregunta 35: En el caso de que Vd. haya participado en la deliberación y toma de decisiones de su institución? ¿Cree que debería participar más en estos procesos?



(*) No se dispone de datos relativos al trabajo del año 2000.

En el caso de que Vd. haya participado en la deliberación y toma de decisiones de su institución? ¿Cree que debería participar más en estos procesos?

	2013	2007	2000
SI	51,28%	51,10%	(*)
NO	28,21%	33,30%	(*)
NS/NC.	20,51%	15,60%	(*)

Más de la mitad de los consultados opina que debería participar con más frecuencia en las tomas de decisiones de la Institución.

6.5.4. Texto de la pregunta 36: En general, ¿cómo se valora en los organismos públicos la función de comunicación?



(*) No se dispone de datos relativos al trabajo del año 2000.

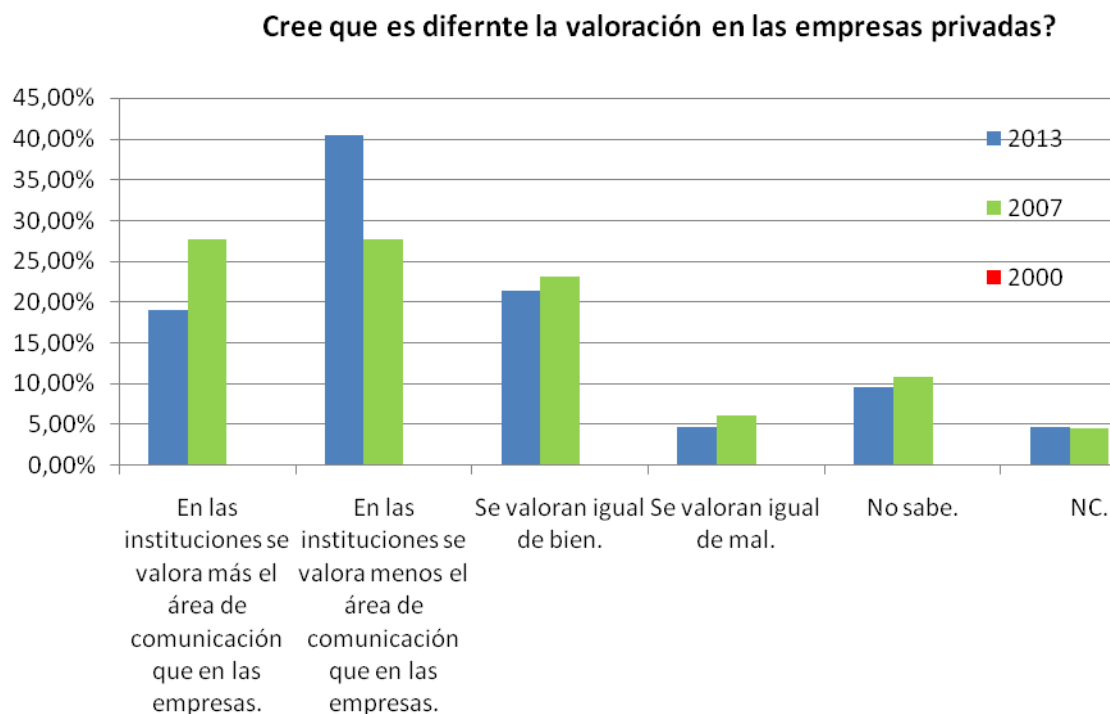
En general, ¿cómo se valora en los organismos públicos la función de comunicación?

	2013	2007	2000
Muy bien, se tiene en gran consideración.	33,33%	33,80%	(*)
Bien, pero no de forma excelente.	30,95%	41,50%	(*)
Regular, ni bien ni mal.	28,57%	20,00%	(*)
Mal, no se la considera apenas.	0,00%	3,10%	(*)
Muy mal, se desprecia totalmente.	0,00%	0,00%	(*)
NS/NC.	7,14%	1,50%	(*)

La valoración de la comunicación en los organismos públicos es bien valorada en un 64,28%; en el estudio del año 2007 se dieron resultados algo superiores 75,30%.

Es de destacar que las valoraciones “mal” o “muy mal” son el 0,00%, y si se tiene en cuenta que en el estudio de 2007 resultó ser un 3,10% se puede afirmar que no existe una opinión que valore negativamente la función de comunicación.

6.5.5. Texto de la pregunta 37: ¿Cree que es diferente la valoración en las empresas privadas?



(*) No se dispone de datos relativos al trabajo del año 2000.

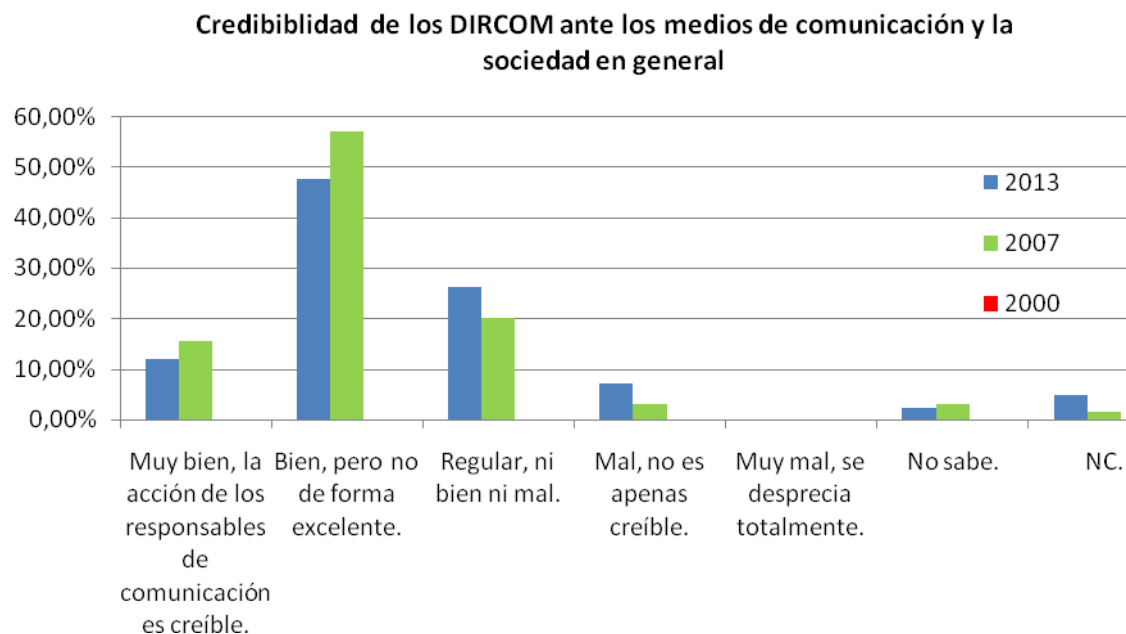
La mayoría de los encuestados, un 40,48%, entiende que en las instituciones

¿Cree que es diferente la valoración en las empresas privadas?

	2013	2007	2000
En las instituciones se valora más el área de comunicación que en las empresas.	19,05%	27,70%	(*)
En las instituciones se valora menos el área de comunicación que en las empresas.	40,48%	27,70%	(*)
Se valoran igual de bien.	21,43%	23,10%	(*)
Se valoran igual de mal.	4,76%	6,20%	(*)
No sabe.	9,52%	10,80%	(*)
NC.	4,76%	4,60%	(*)

se valora menos el área de comunicación que en las empresas. Esta percepción en el estudio de 2007 no era la misma pues la valoración positiva y la negativa se igualaban dando como resultado un 27,70%.

6.5.6. Texto de la pregunta 38: ¿Cuál cree que es la credibilidad de los responsables de comunicación de las instituciones frente a los medios de comunicación y la sociedad en general?



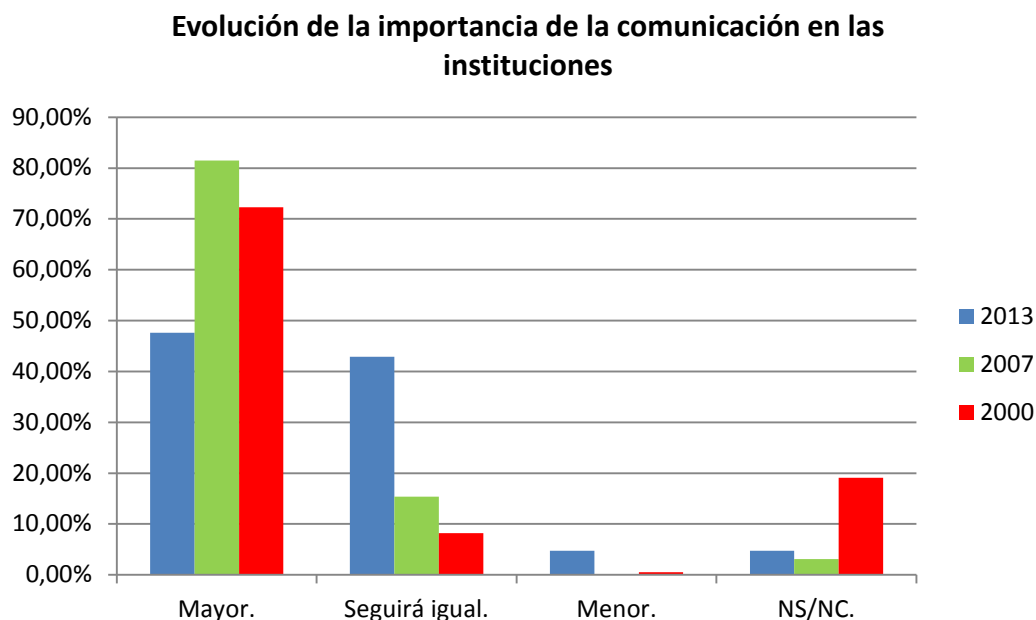
(*) No se dispone de datos relativos al trabajo del año 2000.

¿Cuál cree que es la credibilidad de los responsables de comunicación de las instituciones frente a los medios de comunicación y la sociedad en general?

	2013	2007	2000
Muy bien, la acción de los responsables de comunicación es creíble.	11,90%	15,40%	(*)
Bien, pero no de forma excelente.	47,62%	56,90%	(*)
Regular, ni bien ni mal.	26,19%	20,00%	(*)
Mal, no es apenas creíble.	7,14%	3,10%	(*)
Muy mal, se desprecia totalmente.	0,00%	0,00%	(*)
No sabe.	2,38%	3,10%	(*)
NC.	4,76%	1,50%	(*)

La mayoría de los participantes en el estudio, un 59,52%, considera que los DIRCOM de las Instituciones de la Administración gozan de credibilidad frente a los medios de comunicación y la sociedad en general. No obstante se debe señalar que en el estudio de 2007 el dato era más positivo para la credibilidad de los DIRCOM, un 72,30%.

6.5.7. Texto de la pregunta 39: ¿En los próximos años cree la importancia de la comunicación en su institución será?



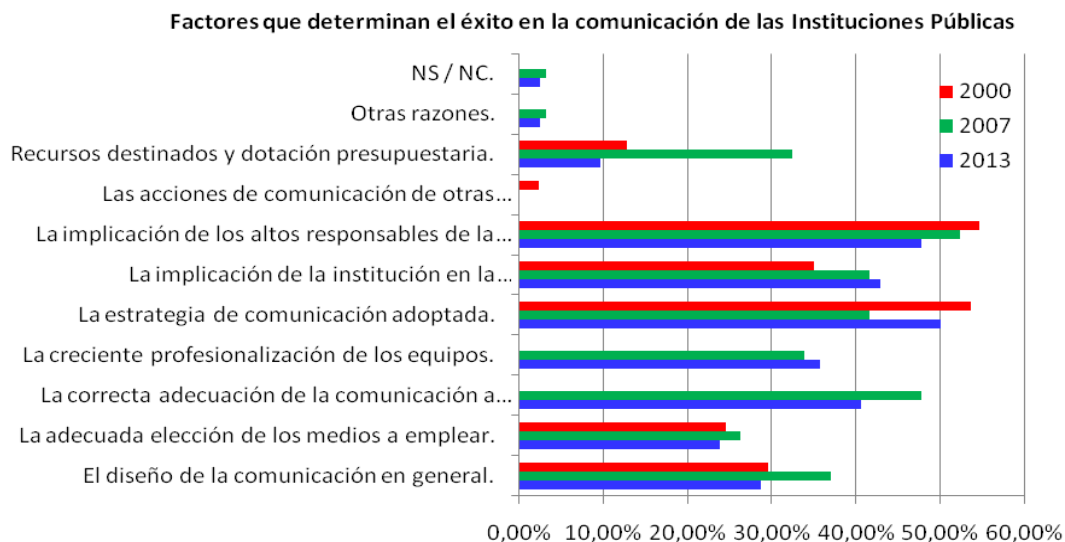
¿En los próximos años cree la importancia de la comunicación en su institución será?

	2013	2007	2000
Mayor.	47,62%	81,50%	72,3%
Seguirá igual.	42,86%	15,40%	8,2%
Menor.	4,76%	0,00%	0,5%
NS/NC.	4,76%	3,10%	19,1%

La percepción de la evolución de la comunicación para adquirir mayor importancia en las Instituciones Públicas ha bajado con respecto a estudios anteriores; en el del año 2000 suponía un 72,3%, en el de 2007 un 81,50%, mientras que en el actual (2013) ha caído al 47,62%.

El porcentaje de encuestados que entienden que la importancia de la comunicación permanecerá igual ha sido mayor en el presente estudio, con un 42,68%, que en los anteriores, un 15,40% en el de 2007 y un 8,2% en el de 2000.

6.5.8. Texto de la pregunta 40: ¿Cuáles son, según usted, los tres factores más importantes que determinan el éxito de la comunicación de las instituciones públicas? (ANOTAR MÁXIMO TRES, PUEDE ANOTAR MENOS DE TRES).



¿Cuáles son, según usted, los tres factores más importantes que determinan el éxito de la comunicación de las instituciones públicas?

	2013	2007	2000
El diseño de la comunicación en general.	28,57%	36,90%	29,50%
La adecuada elección de los medios a emplear.	23,81%	26,20%	24,50%
La correcta adecuación de la comunicación a sus públicos.	40,48%	47,70%	0,00%
La creciente profesionalización de los equipos.	35,71%	33,80%	0,00%
La estrategia de comunicación adoptada.	50,00%	41,50%	53,60%
La implicación de la institución en la comunicación.	42,86%	41,50%	35,00%
La implicación de los altos responsables de la institución.	47,62%	52,30%	54,50%
Las acciones de comunicación de otras instituciones.	0,00%	0,00%	2,30%
Recursos destinados y dotación presupuestaria.	9,52%	32,30%	12,70%
Otras razones.	2,38%	3,10%	0,00%
NS / NC.	2,38%	3,10%	0,00%

Las estrategias de comunicación, con un 50%, y la implicación de los altos responsables de la Institución, con un 47,62%, parecen ser los factores más importantes para conseguir el éxito de las Instituciones Públicas en este campo.

Lo anterior se complementa con la implicación de la institución en la comunicación, un 42,86%, y la correcta adecuación de la comunicación a sus públicos, con un 40,48%.

Hay que destacar que los datos obtenidos en las tres investigaciones son similares.

6.5.9. Datos cualitativos relativos a la opinión de los DIRCOM sobre otros aspectos relacionados con la comunicación en la Administración Pública.

La delegación de competencias en casos como el Ministerio de Sanidad, o el difícil discernimiento entre política de comunicación del Gobierno de turno y la política de comunicación del Estado, como en el Ministerio de la Presidencia, dificultan la separación de la comunicación de los políticos que gobiernan en los distintos Ministerios y la política de comunicación que deben ejecutar estas Instituciones para desarrollar sus funciones.

De cualquier forma, existe una gran unanimidad, entre los DIRCOM, en que esa diferenciación se debe conseguir. En este sentido, entre los entrevistados, quien más nítidamente se pronunció al respecto fue el participante del Ministerio de Defensa, el cual manifestaba lo siguiente:

“Quiero aclarar que nosotros hemos querido no contaminar la parte Institucional del concepto que hay que tener de la comunicación y la ejecución de la comunicación en la instancia de las Fuerzas Armadas, con la instancia política que sería el Ministerio de Defensa, la figura de Ministro. No sé si es una distinción muy sutil una cosa es la Defensa y otra cosa son las Fuerzas Armadas. (...) En la Directiva de Política de Defensa, por ejemplo, la Defensa es por definición la parte política que tiene toda Administración, en este caso referida a los temas de Seguridad y Defensa, mientras que las Fuerzas Armadas son la parte institucional que es la ejecutora, la parte técnica. Entonces, nosotros hemos tratado también de llevar ese concepto a la política de comunicación, de tal manera que distinguimos claramente entre lo que es comunicación política de comunicación del Ministerio y del Ministro (en concreto, los mensajes políticos que emanan de la cúpula política, por su propia naturaleza coyuntural del Ministerio, estaríamos hablando del Ministro y toda su política de Defensa) y la política comunicación de las Fuerzas Armadas como Institución”.

6.6. Consideraciones finales sobre los datos obtenidos mediante la encuesta realizada sobre “Comunicación e Información y emergencias”.

En la Administración Central no existen órganos de comunicación expresamente dedicados a gestionar la comunicación en catástrofe o emergencias. Salvo para situaciones muy concretas, como las derivadas de radiaciones nucleares, no suelen existir planes de comunicación para dar respuesta a los diversos tipos de emergencia que se pueden dar a nivel nacional; la gestión de la comunicación en estas situaciones es llevada a cabo por los mismos órganos de comunicación que gestionan de forma habitual la Comunicación/Información Pública en general. Y paradójicamente, cuando más se pone de manifiesto la importancia y la necesidad de conseguir una adecuada gestión de la comunicación, es en las situaciones de calamidad pública, catastróficas o de emergencia. Es en estos casos cuando los responsables de comunicación, en la Administración Pública, son obligados a reportar directamente con la máxima Autoridad política de su Institución. Situaciones para las que la Administración, por lo general, no tiene previsto responder ni con medios específicos en el área de comunicación, ni con Planes de Comunicación de Emergencia adecuados.

La carencia generalizada de planes de comunicación suele ser el resultado del carácter de provisionalidad en la permanencia de los DIRCOM en sus puestos. Esto es la consecuencia de ser elegidos por los políticos de turno bajo la denominación de cargo de confianza, y que al dejar estos su cargo, las personas que accedieron a estos puestos de confianza, también abandonen la Institución; situación en la que se suelen ver envueltos los DIRCOM. Esta continua mudanza deriva en que la política de comunicación, en la mayoría de las Instituciones, pueda ser tildada de cortoplacista, y por ello llena de obstáculos para seguir una adecuada política de comunicación acorde con los servicios que debe prestar a la Sociedad. Situación que provoca, en las Autoridades y los DIRCOM, el buscar objetivos de comunicación con mayor relevancia política que los que persiguen el desarrollo social de la Institución. Parece pues pertinente decir que, en este contexto, la función pública de informar tiene más importancia y trascendencia para promocionarse socialmente los responsables políticos de las Instituciones, que como instrumento especialmente idóneo para alcanzar los objetivos sociales perseguidos en estas Instituciones; lo que podría justificar el que se llevase a cabo una parcial consolidación de los órganos de comunicación en la Administración.

El término Director de Comunicación, para designar a la persona que en la Administración se encuentra al frente de un órgano de comunicación, parece ser que no cumple las expectativas señaladas en anteriores estudios. Si en el

mundo empresarial el término Director, para designar al responsable de comunicación, es asumido sin reservas, en la Administración se encuentran reticencias en base a la personalidad jurídica y estatus que entraña el cargo de Director en la Administración Central, particularmente entre el personal funcionario de carrera al tener prácticamente vetado el acceso a este tipo de puestos de trabajo, mediante la Ley 30/1984 de medidas para la reforma de la Función Pública, por el político de turno según.

Los datos relativos a la gestión de la Publicidad institucional y sus repercusiones económicas, confirman lo que ya se anticipó en este trabajo al tratar sobre la contratación de la publicidad institucional en la Administración. Al ser un poderoso instrumento económico de presión que es gestionado principalmente por intereses políticos, en lugar de prevalecer los criterios técnicos, se aparta de estos cometidos a los órganos de comunicación en el 83,33% de los casos. Para mayor abundamiento los datos obtenidos reflejan que, en los tres estudios, aproximadamente la mitad de los encuestados parecen desconocen la normativa referente a la publicidad institucional.

Continuando con la gestión de los aspectos económicos relativos a la comunicación en las Instituciones, suele ser común que los DIRCOM desconozcan las particularidades de los presupuestos con que cuenta el órgano de comunicación, así como el que emplea la institución en su conjunto.

En la Administración las redes sociales se utilizan únicamente como difusores de la información, sin utilizar las posibilidades interactivas que ofrecen. La responsabilidad legal que tiene la Administración en su obligación de informar al ciudadano con veracidad, tanto por acción como por omisión, impiden que este tipo de herramientas, por el momento, sean incorporadas y utilizadas con plenitud en la Administración.

La formación del personal que puede ejercer labores de comunicación es heterogénea y poco regulada. Mientras la formación en unos casos se deja a la experiencia personal, en otros se observa una larga tradición en la formación de este tipo de personal en universidades como la Complutense de Madrid, la Escuela Nacional de Protección Civil y emergencias o más recientemente el Instituto Nacional de Administraciones Públicas.

Por último, la difícil labor de separar y discernir entre política de comunicación del Gobierno de turno y política de comunicación del Estado, se ve obstaculizada por la provisionalidad de los DIRCOM y los intereses partidistas de los políticos de turno.

Capítulo 7. Resultados y discusión sobre un caso real de emergencias: El terremoto ocurrido en Lorca en 2011

El aspecto mediático que ofreció el terremoto ocurrido el 11 de mayo de 2011 en Lorca, ciudad de más de 92.000 habitantes y distante 70km. de Murcia capital, es un ejemplo propicio para el análisis de la Comunicación/Información Pública en una situación de emergencia o catástrofe. Las particularidades que este movimiento sísmico provocó en el ámbito de la información se deben analizar bajo de los siguientes aspectos: Se produjo en una ciudad perteneciente a una Comunidad Autónoma uniprovincial, con lo cual la gestión de la comunicación parece ser menos compleja; el partido político que gobernaba mayoritariamente tanto en el Gobierno de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia como en el del Ayuntamiento de Lorca era el PP, distinto al del Gobierno Central (PSOE), pero la gestión de la emergencia, y consiguientemente la comunicación, quedó en manos de la Comunidad Autónoma al no decretarse la situación o nivel 3 de emergencia como se dispone en el SISMIMUR; la catástrofe ocurrió durante un periodo de elecciones municipales y muy cercano a su finalización, hecho que mediatizó la actualidad informativa determinando la agenda de la campaña electoral durante los días previos a la votación.

La actualidad informativa del momento también estuvo influida por un conjunto de noticias extraordinarias como la muerte de Bin Laden, la ilegalización de Bildu, el escándalo Strauss-Kahn, o la crisis del pepino. A pié de página se hace una recopilación de algunas de las principales noticias publicadas en las portadas de la prensa escrita durante el mes de mayo⁵¹⁷.

⁵¹⁷ Beatificación de Juan Pablo II (ABC. 01-V-2013); El Supremo ilegaliza a Bildu (EL MUNDO. 02-V-2013); La venganza, EEUU mata a Bin Laden y arroja su cuerpo al mar (Público. 03-V-2013); El PP reprobará a Chaves por su relación con el «EREgate» (ABC. 04-V-2013); El tripartito 'resucita' y se coordina para frenar a CiU (LA VANGUARDIA. 05-V-2013); MACROENCUESTA ELECTORAL DE ABC. La presidenta de Madrid aumenta su mayoría y el PP recupera Baleares (ABC. 09-V-2013); El nuevo plan de rescate a Grecia choca con las divisiones en la UE (EL PAÍS. 09-V-2013); La nueva crisis griega amenaza con contagiar a España (ABC. 10-V-2013); Al menos 8 muertos en Lorca tras dos fuertes terremotos (EL MUNDO. 12-V-2013); Matanza suicida en Pakistán para vengar a Bin Laden (ABC. 14-V-2013); Los últimos sondeos dejan al PSOE al borde de la catástrofe (EL MUNDO. 15-V-2013); El escándalo Strauss-Kahn sacude al FMI en plena crisis (EL MUNDO. 16-V-2013); El Movimiento 15-M toma impulso en la recta final de la campaña (EL PAÍS. 19-V-2013); <<No nos vamos>>. Los indignados mantienen la propuesta en la Puerta del Sol (Público. 20-V-2013); El PP barre a los socialistas (EL PAÍS. 23-V-2013); Un volcán islandés amenaza de nuevo el tráfico aéreo (EL PAÍS. 24-V-2013); Europa, pendiente del volcán islandés que ha provocado la cancelación de cientos de vuelos (Público. 25-V-2013); Zapatero planta cara al sector de Rubalcaba (Público. 26-V-2013); La entrega del verdugo de Srebrenica abre la puerta de la UE a Serbia (EL MUNDO. 27-V-2013); Alemania registra ya seis muertos por la bacteria en pepinos españoles (EL PAÍS. 28-V-2013); Son leyenda. El Barça logra

7.1. Datos extraídos de las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Ya se ha apuntado que durante las primeras horas de la tarde del miércoles 11, la información llegó a la población a través de la televisión y la radio. Serían los telediarios de la noche los encargados de informar con más precisión. Mientras tanto, ni el Ayuntamiento de Lorca, ni los Gobiernos Autonómico o Central, conseguían dar una respuesta comunicativa adecuada a la crisis.

En este primer día el Gobierno Central, en la web de La Moncloa, únicamente emitió tres notas de prensa, en las que no figura la hora de emisión, sus direcciones web se encuentran en el anexo III. Con posterioridad, los diversos Ministerios implicados publicarían 26 notas de prensa más. Estas circunstancias motivarían el que los datos difundidos por la prensa escrita tuviesen, prácticamente, la misma actualidad que los emitidos por el Gobierno Central en su página web a través de sus notas de prensa. La distribución por fechas de las 26 primeras se refleja en el gráfico siguiente; el 20 de julio se publicó otra y durante el mes de agosto dos más (días 1 y 18), en total 29.

La totalidad de las notas de prensa, emitidas por los diversos Ministerios del Gobierno Central se encuentran en la web de La Moncloa. En el anexo III se especifican sus direcciones web con su correspondiente link.

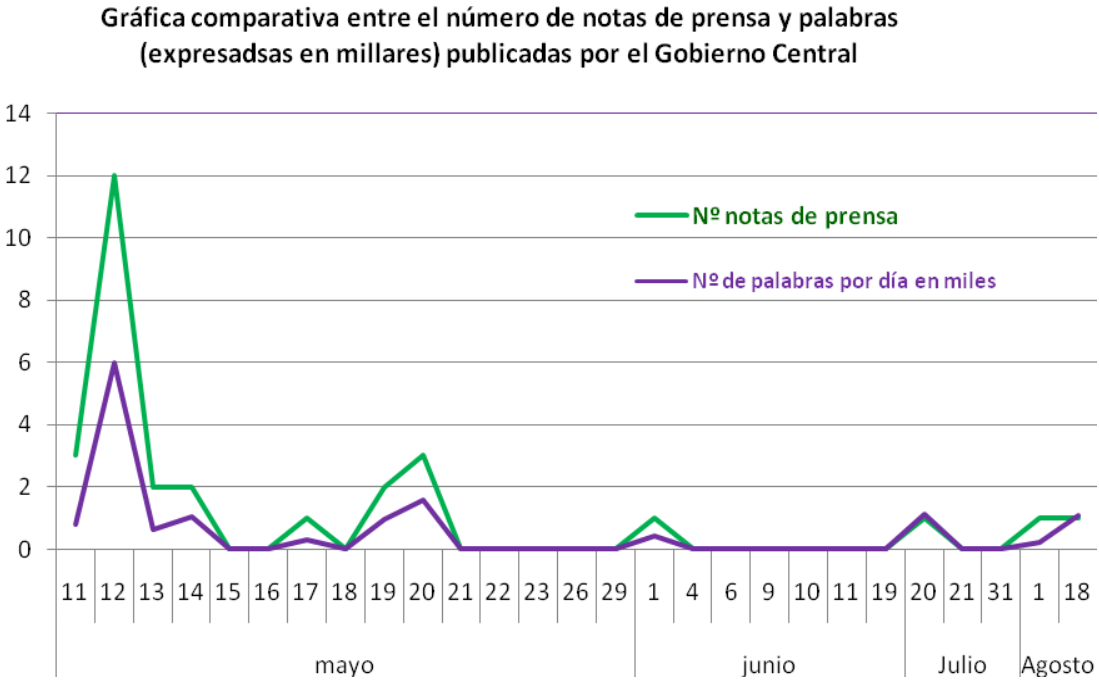
Conjunto de datos recopilados de las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

MES	DÍA	TÍTULO DE LA NOTA DE PRENSA	NÚMERO DE PALABRAS
Mayo	11	Activada la Unidad Militar de Emergencias (UME) por los terremotos de Lorca.	295
	11	Fomento constituye un comité de análisis y seguimiento por el terremoto de Murcia.	120
	11	El presidente coordina el despliegue de efectivos por el terremoto de Murcia con los ministros de Interior, Defensa, Fomento e Industria. 0	354
	12	Se constituye el Comité de Coordinación del Plan Sísmico Estatal en la sede de Protección Civil	521
	12	Impacto del terremoto en la red de transportes del Estado en la Región de Murcia.	635
	12	Rodríguez Zapatero: "No vamos a regatear esfuerzos en la reconstrucción de la ciudad de Lorca"	326
	12	El Consorcio de Compensación de Seguros asumirá el pago de indemnizaciones a los afectados el terremoto	551
	12	El Ministerio de Cultura, con su Unidad de Emergencias y Gestión de Riesgos del Patrimonio Cultural, presta apoyo y asesoramiento técnico a Lorca	209

su Cuarta copa de Europa (LA VANGUARDIA. 29-V-2013); Los proetarras quieren al preso Otegi como candidato a lendakari. (ABC. 30-V-2013); El miedo a la bacteria 'E. coli' hunde la exportación de la huerta española (EL PAÍS. 31-V-2013).

	12	<u>La red de transportes del Estado en Murcia recupera la normalidad tras los terremotos</u>	411
	12	<u>El vicepresidente primero y la ministra de Defensa visitan la zona afectada por el seísmo en la provincia de Murcia.</u>	345
	12	<u>Defensa instala un hospital de campaña en Lorca para dar apoyo sanitario a la población.</u>	665
	12	<u>La Seguridad Social permite aplazar las cuotas a empresas y autónomos de Lorca.</u>	477
	12	<u>El Gobierno mantiene un amplio dispositivo de medios técnicos y humanos para asistir a las víctimas.</u>	1159
	12	<u>El presidente ha convocado una reunión urgente en La Moncloa para analizar la situación en Lorca.</u>	226
	12	<u>El Gobierno aprobará un Decreto Ley para ayudar a las familias y facilitar la recuperación económica de Lorca.</u>	458
	13	<u>Rodríguez Zapatero: "Con unidad, voluntad, celeridad y medios vamos a lograr la recuperación de Lorca"</u>	346
	13	<u>El Ministerio de Cultura participará, con carácter de urgencia, en la restauración de los bienes culturales dañados por el terremoto de Lorca.</u>	253
	14	<u>Chacón señala que lo más urgente sigue siendo dar alojamiento y atender a los vecinos de Lorca que se han quedado sin casa</u>	893
	14	<u>La ministra de Sanidad destaca la fortaleza emocional de los heridos por seísmo.</u>	134
	17	<u>El ministro de Fomento firma con el presidente de Murcia y el alcalde de Lorca el convenio para gestionar las ayudas de rehabilitación.</u>	307
	19	<u>El Ministerio del Interior, la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Lorca suscriben un convenio para gestionar las ayudas para los damnificados del terremoto.</u>	424
	19	<u>El Consorcio de Compensación de Seguros ha gestionado ya 14.600 expedientes del terremoto de Lorca</u>	541
	20	<u>El Ministerio de Cultura pone en marcha diversas actuaciones para la recuperación del patrimonio cultural de la localidad murciana.</u>	247
	20	<u>La UME continuará en Lorca (Murcia) a petición del Gobierno murciano</u>	417
	20	<u>La ministra de Sanidad, condecora a los colectivos que hicieron frente a los efectos del terremoto de Lorca (Murcia)</u>	905
Junio	1	<u>El Gobierno cofinanciará la recuperación de las infraestructuras públicas de Lorca afectadas por el seísmo</u>	412
Julio	20	<u>Actuaciones del Consorcio de Compensación de Seguros en relación con el terremoto de Lorca</u>	1118
Agosto	1	<u>Constituida la Comisión de Control y Seguimiento del Plan Director de Recuperación del Patrimonio Cultural de Lorca</u>	215
	18	<u>Cuarta reunión de la Comisión Interministerial para la gestión del Plan Lorca</u>	1054
TOTAL			14018

Es de apreciar que el contenido de la mayoría de las notas de prensa se refiere a cuestiones económicas y a la reconstrucción. A partir del domingo 22 de mayo, día de los comicios municipales y autonómicos, no se publicaron más que cuatro notas de prensa relativas a la recuperación de las infraestructuras, Patrimonio Cultural o compensaciones económicas.

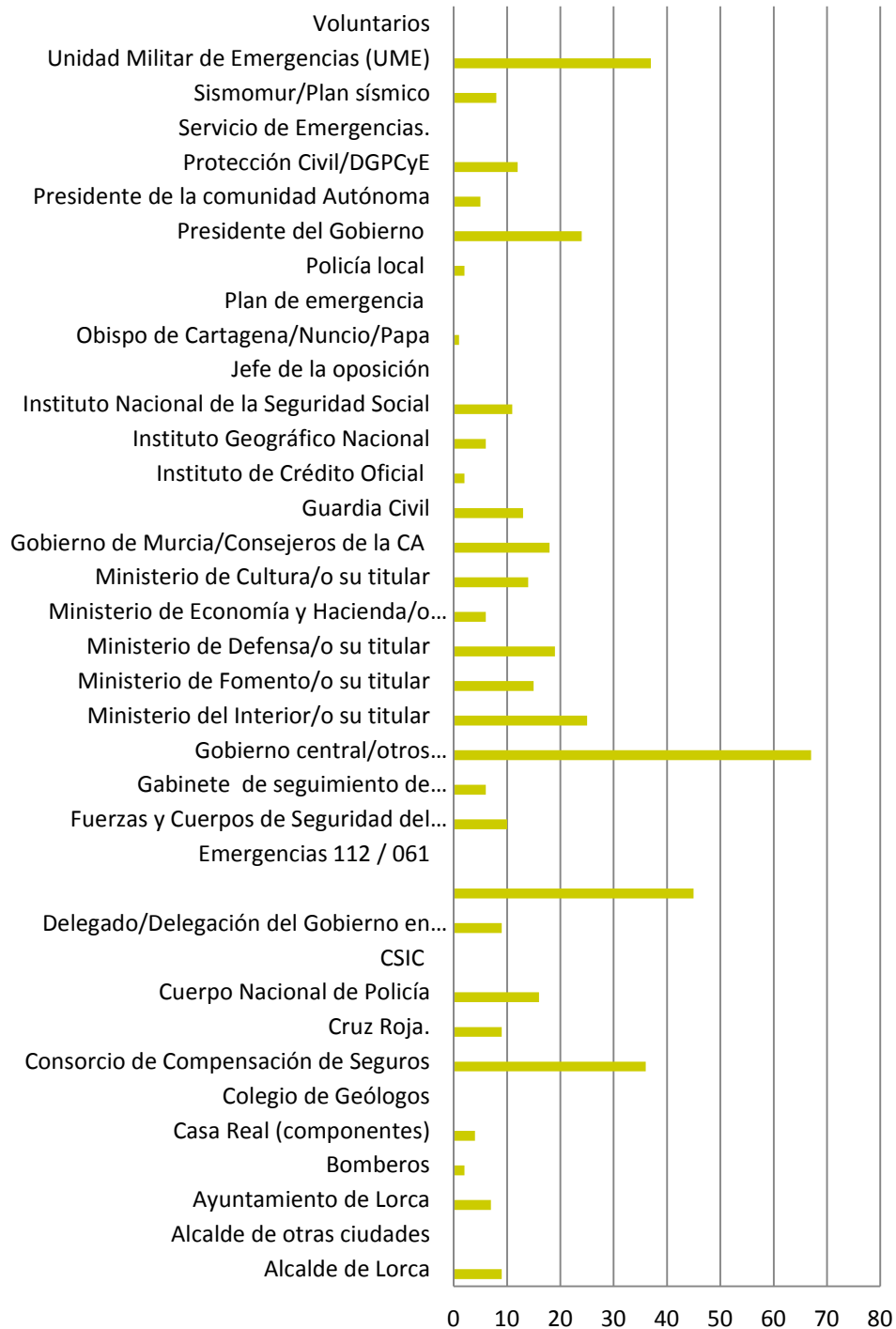


Notas de prensa publicadas por el Gobierno Central			
Mes	Día	Nº notas de prensa	Nº de palabras por día (en miles)
mayo	11	3	0,769
	12	12	5,983
	13	2	0,599
	14	2	1,027
	17	1	0,307
	19	2	0,965
	20	3	1,569
junio	1	1	0,412
Julio	20	1	1,118
Agosto	1	1	0,215
	18	1	1,054
TOTAL		29	14,018

Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en las notas de prensa del Gobierno Central agrupados en los términos que se han expuesto

	MAY	MAY	MAY	MAY	MAY	MAY	MAY	MAY	JUN	JUL	AGO	AGO	TOTAL
	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	DÍA	
	11	12	13	14	17	19	20	1	20	1	18		
Alcalde de Lorca	2	1	2	0	1	1	0	1	0	1	0	9	
Alcalde de otras ciudades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ayuntamiento de Lorca	0	3	1	0	1	1	0	1	0	0	0	7	
Bomberos	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	
Casa Real (componentes)	1	0	2	0	0	0	1	0	0	0	0	4	
Colegio de Geólogos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Consortio de Compensación de Seguros	0	9	0	0	0	11	0	0	13	0	3	36	
Cruz Roja.	0	5	1	1	0	0	2	0	0	0	0	9	
Cuerpo Nacional de Policía	1	13	1	0	0	0	1	0	0	0	0	16	
CSIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Delegado/Delegación del Gobierno en Murcia	2	1	0	1	0	0	1	2	0	0	2	9	
FF.AA./Ejército/Armada/Aire/y sus componentes	4	25	0	16	0	0	0	0	0	0	0	45	
Emergencias 112 / 061	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	1	2	0	2	0	0	5	0	0	0	0	10	
Gabinete de seguimiento de crisis/emergencias	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
Gobierno central/otros Ministerios/instituciones	5	31	3	1	2	3	2	6	0	0	14	67	
Ministerio del Interior/o su titular	5	16	0	3	0	0	0	0	0	0	1	25	
Ministerio de Fomento/o su titular	5	5	1	1	2	0	0	0	0	0	1	15	
Ministerio de Defensa/o su titular	5	5	0	8	0	0	0	0	0	0	1	19	
Ministerio de Economía y Hacienda/o su titular	0	2	0	0	0	1	0	1	1	0	1	6	
Ministerio de Cultura/o su titular	0	3	4	0	0	4	0	0	0	2	1	14	
Gobierno de Murcia/Consejeros de la CA	1	4	1	1	2	2	3	0	0	1	3	18	
Guardia Civil	0	11	1	0	0	0	1	0	0	0	0	13	
Instituto de Crédito Oficial	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	
Instituto Geográfico Nacional	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
Instituto Nacional de la Seguridad Social	0	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Jefe de la oposición	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Obispo de Cartagena/Nuncio/Papa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	
Plan de emergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Policía local	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	2	
Presidente del Gobierno	8	11	5	0	0	0	0	0	0	0	0	24	
Presidente de la comunidad Autónoma	2	1	0	0	1	1	0	0	0	0	0	5	
Protección Civil/DGPCyE	3	6	1	0	0	0	1	0	0	0	1	12	
Servicio de Emergencias.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Sismomur/Plan sísmico	1	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	
Unidad Militar de Emergencias (UME)	9	14	1	13	0	0	0	0	0	0	0	37	
Voluntarios/ONG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
TOTAL	57	197	26	47	9	24	19	11	14	5	29	438	

**Gráfica relativa al cuadro estadístico de vocablos
(referencias) publicados en las notas de prensa del
Gobierno Central agrupados en los términos que se han
expuesto**



Clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

MES	DÍA	TÍTULO DE LA NOTA DE PRENSA	CATEGORÍA
Mayo	11	<u>Activada la Unidad Militar de Emergencias (UME) por los terremotos de Lorca.</u>	9
	11	<u>Fomento constituye un comité de análisis y seguimiento por el terremoto de Murcia.</u>	9
	11	<u>El presidente coordina el despliegue de efectivos por el terremoto de Murcia con los ministros de Interior, Defensa, Fomento e Industria. 0</u>	9
	12	<u>Se constituye el Comité de Coordinación del Plan Sísmico Estatal en la sede de Protección Civil</u>	9
	12	<u>Impacto del terremoto en la red de transportes del Estado en la Región de Murcia.</u>	12
	12	<u>Rodríguez Zapatero: "No vamos a regatear esfuerzos en la reconstrucción de la ciudad de Lorca"</u>	6
	12	<u>El Consorcio de Compensación de Seguros asumirá el pago de indemnizaciones a los afectados el terremoto</u>	9
	12	<u>El Ministerio de Cultura, con su Unidad de Emergencias y Gestión de Riesgos del Patrimonio Cultural, presta apoyo y asesoramiento técnico a Lorca</u>	9
	12	<u>La red de transportes del Estado en Murcia recupera la normalidad tras los terremotos</u>	9
	12	<u>El vicepresidente primero y la ministra de Defensa visitan la zona afectada por el seísmo en la provincia de Murcia.</u>	5
	12	<u>Defensa instala un hospital de campaña en Lorca para dar apoyo sanitario a la población.</u>	9
	12	<u>La Seguridad Social permite aplazar las cuotas a empresas y autónomos de Lorca.</u>	9
	12	<u>El Gobierno mantiene un amplio dispositivo de medios técnicos y humanos para asistir a las víctimas.</u>	9
	12	<u>El presidente ha convocado una reunión urgente en La Moncloa para analizar la situación en Lorca.</u>	9
	12	<u>El Gobierno aprobará un Decreto Ley para ayudar a las familias y facilitar la recuperación económica de Lorca.</u>	5
	13	<u>Rodríguez Zapatero: "Con unidad, voluntad, celeridad y medios vamos a lograr la recuperación de Lorca"</u>	6
	13	<u>El Ministerio de Cultura participará, con carácter de urgencia, en la restauración de los bienes culturales dañados por el terremoto de Lorca.</u>	9
	14	<u>Chacón señala que lo más urgente sigue siendo dar alojamiento y atender a los vecinos de Lorca que se han quedado sin casa</u>	5
	14	<u>La ministra de Sanidad destaca la fortaleza emocional de los heridos por seísmo.</u>	6
	17	<u>El ministro de Fomento firma con el presidente de Murcia y el alcalde de Lorca el convenio para gestionar las ayudas de rehabilitación.</u>	9

	19	El Ministerio del Interior, la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Lorca suscriben un convenio para gestionar las ayudas para los damnificados del terremoto.	9
	19	El Consorcio de Compensación de Seguros ha gestionado ya 14.600 expedientes del terremoto de Lorca	8
	20	El Ministerio de Cultura pone en marcha diversas actuaciones para la recuperación del patrimonio cultural de la localidad murciana.	9
	20	La UME continuará en Lorca (Murcia) a petición del Gobierno murciano	9
	20	La ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad condecora a los colectivos que hicieron frente a los efectos del terremoto de Lorca (Murcia)	8
Junio	1	El Gobierno cofinanciará la recuperación de las infraestructuras públicas locales de Lorca afectadas por el seísmo	5
Julio	20	Actuaciones del Consorcio de Compensación de Seguros en relación con el terremoto de Lorca	8
Agosto	1	Constituida la Comisión de Control y Seguimiento del Plan Director de Recuperación del Patrimonio Cultural de Lorca	8
	18	Cuarta reunión de la Comisión Interministerial para la gestión del Plan Lorca	8

Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

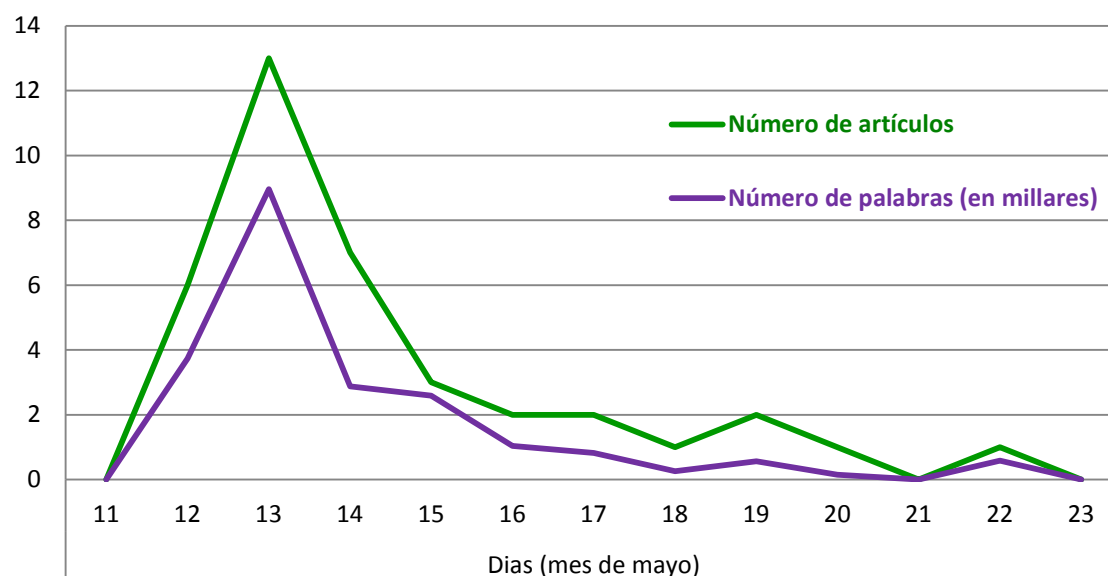
Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	0	0 %
02. Se habla a propósito de lo que se hace	0	0 %
03. Se habla a propósito de lo que acontece	0	0 %
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	0	0 %
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	4	13,79 %
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	3	10,34 %
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0 %
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	5	17,24 %
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	16	55,17 %
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0 %
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0 %
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	1	3,45 %
Total	29	99,98 %

7.2. Datos extraídos del diario ABC

Conjunto de datos recopilados en el diario ABC						
MES	DÍA	PÁGINA	SECCIÓN	TÍTULO	Nº DE PALABRAS	AUTOR DEL ARTÍCULO
Mayo	12	1	Portada	Terremoto mortal en Murcia	32	NACHO GARCÍA / LA VERDAD
		7 y 8 18 Y	Enfoque	Lorca, epicentro del dolor	175	
		- 19 20 Y	Primer plano	El peor seísmo en 55 años	1076	J. P. PARRA
		21	Primer plano	«Estamos muy mal, todo se ha colapsado»	1018	L.PARRONDO/A. COCO
		2	Primer plano	España no sufría un terremoto con víctimas desde el de Petrer, en 2003	915	P. CERVILLA. MADRID
	13	23	Primer plano	«Seísmos así son poco usuales, pese a existir una falla muy activa»	513	L. D. MADRID
		1	Portada	La mitad de las casas, inhabitables	6	
		4	Editoriales	TODOS CON LORCA	394	NACHO GARCIA / LA VERDAD
		5	Enfoque	Lorca, el día después	460	
		18 Y		Sismógrafo de esperanza		
		19	Primer plano	LORCALLORA SU TRAGEDIA	1273	LUIS DE VEGA. LORCA
		20 y 21	Primer plano	Historia de una portada	1602	D. VIDAL, F. CARRERES
		22	Primer plano	«Algún día habrá que contarle cómo nació...»	789	FUENSANTA CARRERES
		24	Primer plano	El coste de las indemnizaciones por los daños superará los 36 millones de euros	828	P. CERVILLA / ABC MADRID / MURCIA
		26 y 27	Primer plano	El suelo arenoso y la cercanía del epicentro multiplicaron el efecto destructor	1468	CRUZ MORCILLO. MADRID
		28	Primer plano	«Los municipios deben aplicar con más rigor la ley antisísmica»	665	MANUEL TRILLO. MADRID
		28	Primer plano	Presupuesto para mantenimiento	397	
		29	Primer plano	La campaña electoral calla unas horas para consolar a las víctimas	375	A. COCO MADRID
		29	Primer plano	VALLE DE LÁGRIMAS	272	EDUARDO SANMARTÍN
		48	Madrid	Solidaridad con Lorca	430	ALVAREZ/MEDIALDEA

14	1	Portada	«Lorca debe levantarse con fuerza»	5	
	6 y 7	Enfoque	Ánimo y esperanza para los afectados	283	
	15	Opinión	EFICACES POR UN DÍA	497	IGNACIO CAMACHO
	16	Opinión	España está con Lorca	133	LIDIA SOTILLO VALENZUELA.
	30	España	El Príncipe anima a los lorquinos «a levantarse con fuerza y encarar el futuro»	1200	LUIS DE VEGA. LORCA
	31	España	Zapatero se compromete con la reconstrucción	177	L. DE VEGA. LORCA.
	32	España	Funeral con el «corazón roto»	584	LUIS DE VEGA. LORCA
15	36	España	El campamento de la desesperanza	1403	LUIS DE VEGA. LORCA
	37	España	«Saldremos de esta, seguro»	537	ALEJANDRO CARANTOÑA
	38	España	Llegan a Lorca ciudadanos que se hacen pasar por víctimas	647	LUIS DE VEGA. LORCA
16	30	España	Estudian desmantelar el mayor campo de víctimas del seísmo	626	LUIS DE VEGA. LORCA
	31	España	La fe movió a los héroes del convento	413	LUIS DE VEGA. LORCA
17	25	España	Estudian desmantelar el mayor campo de víctimas del seísmo	492	LUIS DE VEGA. LORCA
	30	España	Lorca recupera cierta normalidad tras reabrir colegios y comercios	328	A. COCO
18	10 y 11	Enfoque	Lorca, zona cero.	260	
19	10	Enfoque	Lorca, corazón blanco	157	
	31	España	Vacunas para los refugiados de Lorca tras seis casos de varicela	410	A. COCO
20	29	España	Rubalcaba solo se compromete a que los vecinos cobren «cuanto antes»	151	S.N. LORCA
22	28	España	Lorca vota entre los escombros	579	A. COCO

Gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por ABC

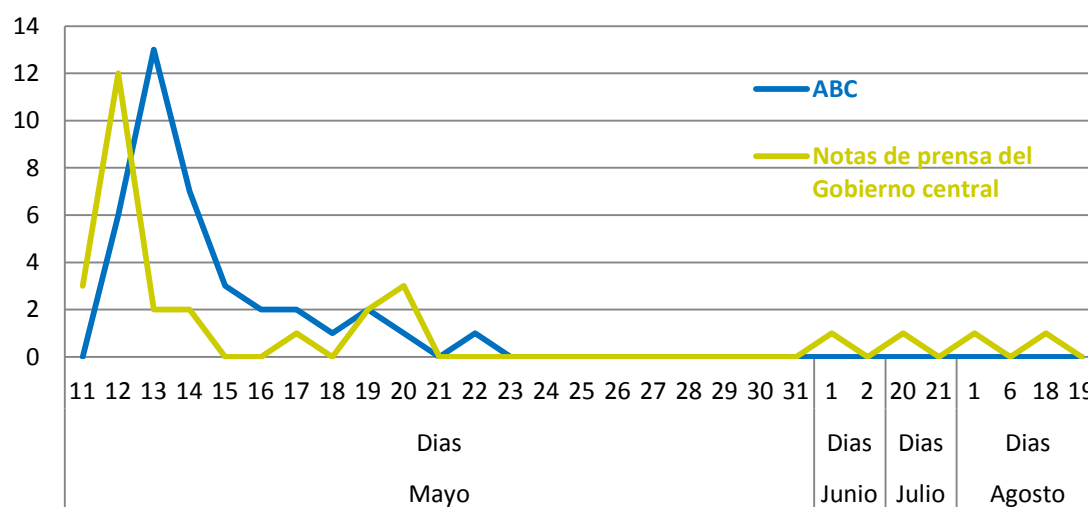


Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por ABC

Mes	Días	Nº de artículos	Nº de palabras (en millares)
Mayo	11	0	0,000
	12	6	3,729
	13	13	8,960
	14	7	2,879
	15	3	2,587
	16	2	1,039
	17	2	0,820
	18	2	0,260
	19	2	0,570
	20	1	0,150
	22	1	0,580
	Total	43	20,991

(Durante las fechas posteriores no se publicó ningún artículo)

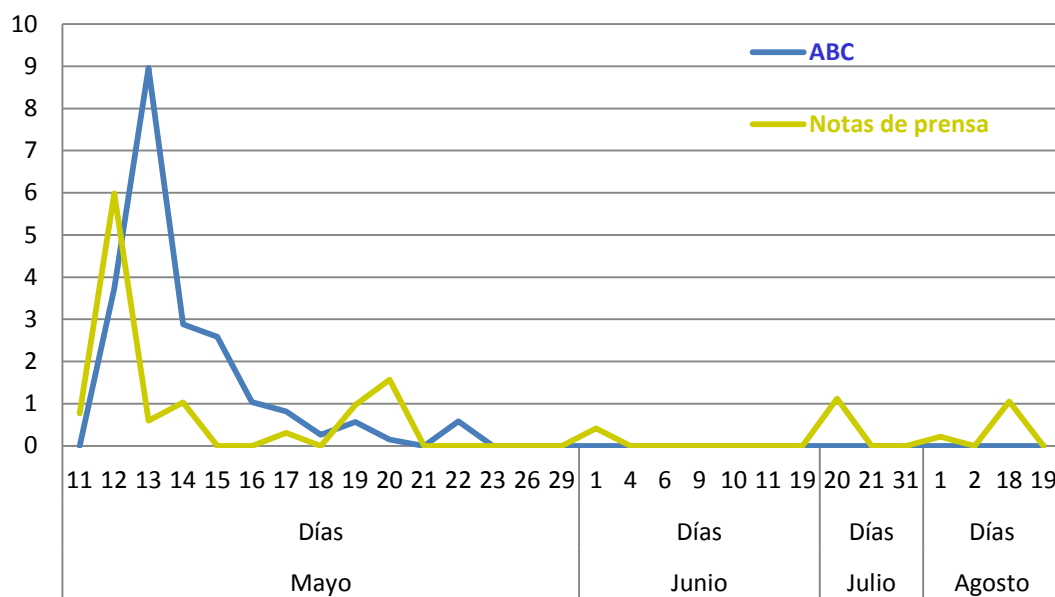
Gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por ABC y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por ABC y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Mes	Días	ABC	Gobierno central
Mayo	11	0	3
	12	6	12
	13	13	2
	14	7	2
	15	3	0
	16	2	0
	17	2	1
	18	1	0
	19	2	2
	20	1	3
	22	1	0
Junio	1	0	1
Julio	20	0	1
Agosto	1	0	1
	18	0	1
Total		38	29

Gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por ABC y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)



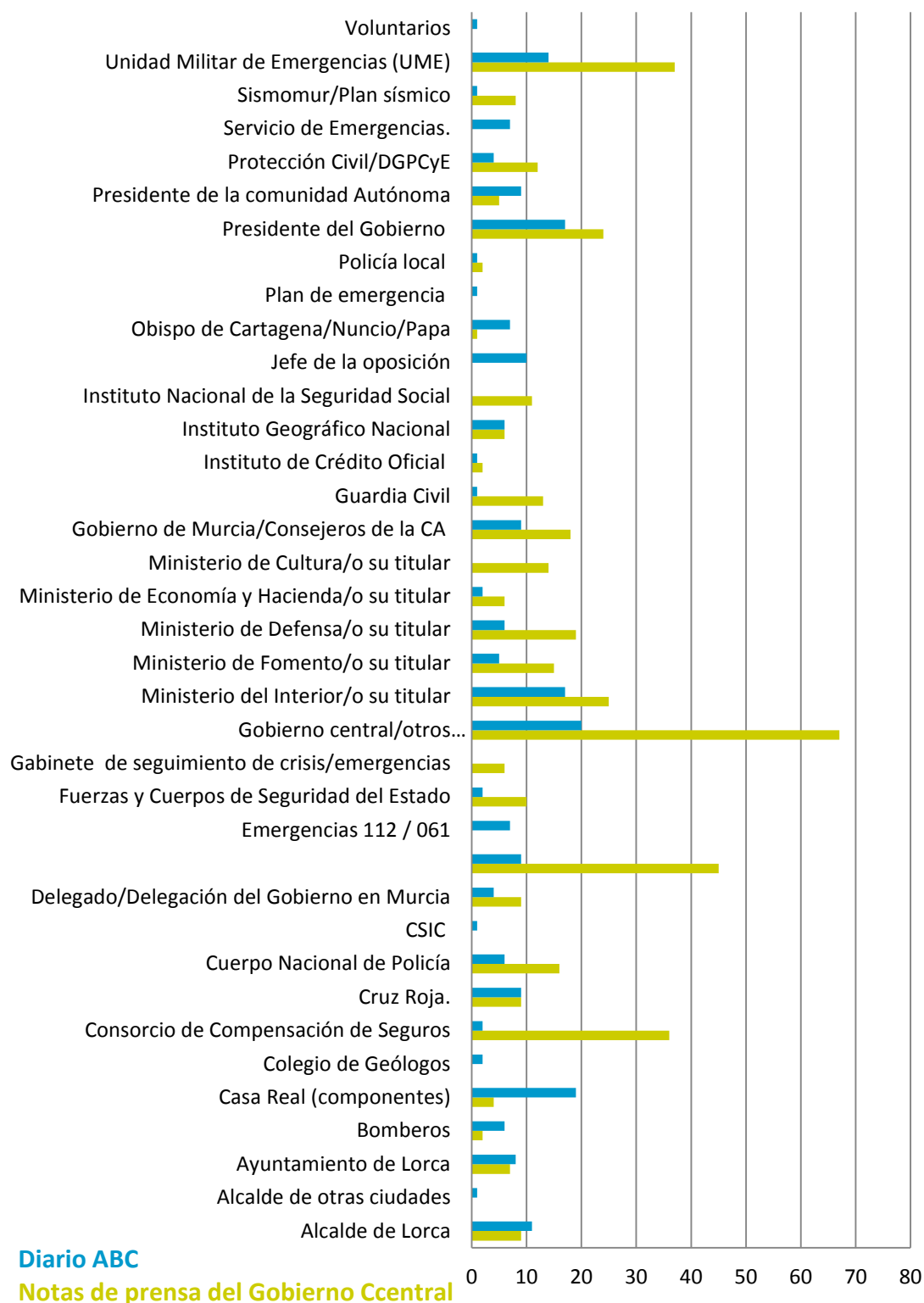
Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por ABC y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)

Mes	Días	ABC	Notas de prensa
Mayo	11	0,000	0,769
	12	3,729	5,983
	13	8,959	0,599
	14	2,879	1,027
	15	2,587	0,000
	16	1,039	0,000
	17	0,82	0,307
	18	0,26	0,000
	19	0,567	0,965
	20	0,151	1,569
	22	0,579	0,000
Junio	1	0,000	0,412
Julio	20	0,000	1,118
Agosto	1	0,000	0,215
	18	0,000	1,054
TOTAL		21,570	14,018

Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario ABC
(agrupados en los términos que se han expuesto)

	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	MAY DÍA	TOTAL	Total en notas de prensa
	12	13	14	15	16	17	18	19	22		
Alcalde de Lorca	1	2	1	0	0	1	5	1	0	11	9
Alcaldes/Ayuntamientos de otras ciudades	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Ayuntamiento de Lorca	0	3	1	0	0	1	0	0	3	8	7
Bomberos	2	3	1	0	0	0	0	0	0	6	2
Casa Real (componentes)	1	4	14	0	0	0	0	0	0	19	4
Colegio de Geólogos	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Consorcio de Compensación de Seguros	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	36
Cruz Roja.	0	3	0	3	2	1	0	0	0	9	9
Cuerpo Nacional de Policía	1	0	0	3	1	1	0	0	0	6	16
CSIC	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Delegado/Delegación del Gobierno	1	0	3	0	0	0	0	0	0	4	9
FF.AA./Ejército/Armada/Aire/y componentes	0	1	2	6	0	0	0	0	0	9	45
Emergencias 112 / 061	0	1	0	2	2	2	0	0	0	7	0
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	1	1	0	0	0	0	0	0	0	2	10
Gabinete de seguimiento de crisis/emergencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Gobi. Central/Minist./instituciones	2	9	8	0	1	0	0	0	0	20	67
Ministerio del Interior/o su titular	2	9	2	0	0	0	0	4	0	17	25
Ministerio de Fomento/o su titular	1	0	2	0	0	1	1	0	0	5	15
Ministerio de Defensa/o su titular	0	2	1	1	1	1	0	0	0	6	19
Ministerio de Economía y Hacienda/o su titular	0	1	0	0	0	1	0	0	0	2	6
Ministerio de Cultura/o su titular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14
Gobierno de Murcia/Consejeros de la CA	1	5	2	0	0	1	0	0	0	9	18
Guardia Civil	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	13
Instituto de Crédito Oficial	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2
Instituto Geográfico Nacional	1	3	0	2	0	0	0	0	0	6	6
Instituto Nacional de la Seguridad Socia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Jefe de la oposición	2	8	0	0	0	0	0	0	0	10	0
Obispo de Cartagena/Nuncio/Papa	0	1	3	2	1	0	0	0	0	7	1
Plan de emergencia	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0
Policía local	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
Presidente del Gobierno	3	2	12	0	0	0	0	0	0	17	24
Presidente de la comunidad Autónoma	0	5	1	1	1	0	1	0	0	9	5
Protección Civil/DGPCyE	0	2	0	0	1	1	0	0	0	4	12
Servicio de Emergencias.	0	4	1	0	1	1	0	0	0	7	0
Sismomur/Plan sísmico	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	8
Unidad Militar de Emergencias (UME)	2	4	1	3	2	1	1	0	0	14	37
Voluntarios/ONG	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
TOTAL	23	79	56	25	13	14	8	5	3	226	438

Gráfica comparativa correspondiente al cuadro estadístico de vocablos publicados en el diario ABC y en las notas de prensa del Gobierno Central



Diario ABC

Notas de prensa del Gobierno Ccentral

**Clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados
en el diario "ABC"**

MES	DÍA	TÍTULO	CATEGORÍA
Mayo	12	Terremoto mortal en Murcia	3
		Lorca, epicentro del dolor	3
		EL PEOR SEÍSMO EN 55 AÑOS	3
		«Estamos muy mal, todo se ha colapsado»	6
		España no sufría un terremoto con víctimas desde el de Petrer, en 2003	3
		«Seísmos así son poco usuales, pese a existir una falla muy activa»	6
13		La mitad de las casas, inhabitables	9
		TODOS CON LORCA	9
		Lorca, el día después Sismógrafo de esperanza	4
		LORCALLORA SU TRAGEDIA	5
		Historia de una portada	6
		«Algún día habrá que contarle cómo nació...»	4
		El coste de las indemnizaciones por los daños superará los 36 millones de euros	5
		El suelo arenoso y la cercanía del epicentro multiplicaron el efecto destructor	6
		«Los municipios deben aplicar con más rigor la ley antisísmica»	6
		Presupuesto para mantenimiento	6
		La campaña electoral calla unas horas para consolar a las víctimas	6
		VALLE DE LÁGRIMAS	12
		Solidaridad con Lorca	9
14		«Lorca debe levantarse con fuerza»	6
		Ánimo y esperanza para los afectados	6
		EFICACES POR UN DÍA	4
		España está con Lorca	3
		El Príncipe anima a los lorquinos «a levantarse con fuerza y encarar el futuro»	6
		Zapatero se compromete con la reconstrucción	9
		Funeral con el «corazón roto»	9
15		El campamento de la desesperanza	12
		«Saldremos de esta, seguro»	12
		Llegan a Lorca ciudadanos que se hacen pasar por víctimas	12
16		Estudian dismantelar el mayor campo de víctimas del seísmo	9
		La fe movió a los héroes del convento	6
17		Estudian dismantelar el mayor campo de víctimas del seísmo	9
		Lorca recupera cierta normalidad tras reabrir colegios y comercios	3
18		Lorca, zona cero.	2
19		Lorca, corazón blanco	9
		Vacunas para los refugiados de Lorca tras seis casos de varicela	9
		Rubalcaba solo se compromete a que los vecinos cobren «cuanto antes»	4
20			
22		Lorca vota entre los escombros	3

**Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado
en cada uno de los artículos publicados en diario "ABC"**

Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	0	0%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	1	2,63%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	7	18,42%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	4	10,52%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	2	5,26%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	11	28,94%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	0	0%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	9	23,68%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	4	10,52%
Total	38	100%

7.3. Datos extraídos del diario *EL MUNDO*

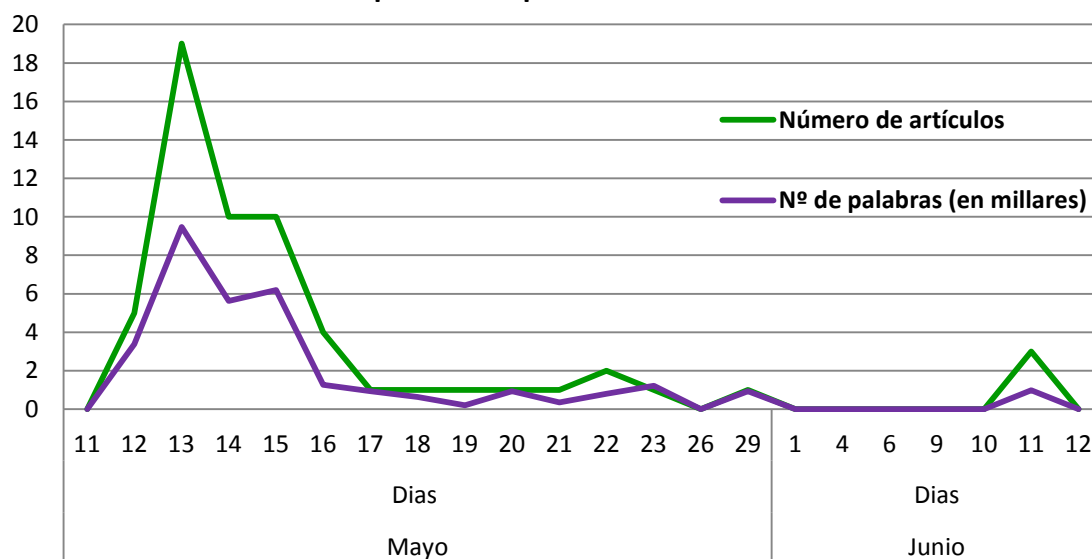
Conjunto de datos recopilados en el diario del diario *EL MUNDO*

MES	DÍA	PÁGINA	SECCIÓN	TÍTULO	Nº DE PALABRAS	AUTOR
Mayo	12	1	Portada	Al menos 8 muertos en Lorca tras dos fuertes terremotos	184	JAVIER ADÁN
		4	España	Muerte y pánico en Lorca	999	JAVIER ADÁN
		5	España	Los partidos suspenden todos los actos electorales	488	J. M.
		6	España	«La explosión nos enmudeció, el movimiento nos aterró»	532	JAVIER ADÁN
		8	España	La zona sísmica más 'caliente' de la Península	1177	TERESA GUERRERO
		13	1	Portada	El terremoto deja a 15.000 personas sin hogar en Lorca	ROBERTO BENITO
			3	Opinión	Lorca obliga a extremar la prevención	
			3	Opinión	Lorca	Erasmus
			3	Opinión	Viñeta comparando la ruina de Lorca con la de España	Ricardo
			4	Opinión	15.000 personas sin hogar en Lorca	ROBERTO BENITO
			5	España	«Será necesario mucho dinero y bastante tiempo»	MARISA CRUZ
			5	España	<i>Campaña en Lorca</i>	SANTIAGO GONZALEZ
			6	España	«No es normal que un edificio nuevo se viniera abajo»	JAVIER ADÁN
			8	España	Los edificios antiguos de Lorca no cumplen la normativa antisísmica	TERESA GUERRERO
						MARÍA JOSÉ
			9	España	Lecciones después de la tragedia	JIMÉNEZ CARLOS
			9	España	Oiga, ¿y por qué aquí?	PRIETO
			10	España	Daños por más de 35 millones	JUAN EMILIO MAÍLLO
			10	España	Indemnizaciones rápidas	J. E. M.
			10	España	En Japón se aprovechan los seísmos para construir mejor	DAVID JIMÉNEZ.
			12	España	EN LAS REDES	David Sanz y Sergio Rodríguez
			12	España	De campaña sin campaña el epicentro.	ROBERTO BENITO
			1	M2	Lágrimas el día que Lorca desembarcaba en Madrid	QUICO AISEDO
			2	M2	Silencio por la tragedia de Lorca en Madrid	P. B.

	68	Contra portada	Lorca rota	366	RAÚL DEL POZO
14	1	Portada	El miedo a una réplica y a nuevos derrumbes desata el éxodo en Lorca	145	ROBERTO BENITO Cayetana Guillén Cuervo ROBERTO BENITO MARISA CRUZ
	2	Opinión	En Lorca	501	
	4	España	El miedo desata el éxodo en Lorca	1140	
	5	España	El Gobierno revisará las normas de construcción y de seguridad	907	
	6	España	El Príncipe anima al pueblo de Lorca a «levantarse con fuerza»	757	ROBERTO BENITO
	6	España	Una mujer realojada en un campamento da a luz a gemelos	429	Europa Press.
	8	España	El primer laboratorio antiseísmos	620	JUANFER F ERNÁNDEZ
	8	España	Despliegue de medios en la zona afectada	456	J. Barriocanal. J. Aguirre FEDERICO JIMENEZ LOSANTOS Ajubel
	21	Otras voces	Lorca: cuando tiembla la tierra	194	
	23	Otras voces	El 88% cree que la construcción en Lorca no respetaba la normativa	484	
15	1	Portada	Sólo el 60% de los edificios se salva en Lorca:	68	JOSÉ LEAL
	24	España	¿Y si hay otro terremoto qué?	1240	JOSÉ LEAL
	24	España	Grietas como aspas	280	J. L
	28	Otras voces	EL PSOE Y EL PP SUSPENDEN POR UN DÍA LA CAMPAÑA,	38	Guillermo
	28	Otras voces	De Lorca	93	Erasmus
	29	Otras voces	La emoción de la heroína anónima	296	Antonia Sánchez Gallego
	1,2 y 3	Crónica Eureka	LA CENTRAL NUCLEAR QUE SE EVITÓ EN LORCA	2140	PEDRO CÁCERES
	4 y 5	Crónica Eureka	LOS TESOROS HISTÓRICOS DESTROZADOS POR EL SEÍSMO	1606	TERESA GUERRERO
	13	CRÓNICA	Terremoto	346	Antonio Lucas
	66	Televisión	La última hora de Lorca, en 'España Directo'	81	
16	18	España	Salgado calcula en 70 millones las indemnizaciones por el terremoto	865	JAVIER ADÁN
	18	España	«Parece que la mala suerte nos persigue»	175	J. A.
	18	España	«A mi tío lo mató una cornisa»	130	J. A.
	18	España	«La nena lloró toda la noche, extrañaba»	105	J. A.
17	20	España	Lorca agrupa en un campamento a los afectados y les entrega pulseras	939	JAVIER ADÁN

	18	18	España	Un edificio se viene abajo en Lorca cuando estaba siendo derribado	642	JAVIER ADÁN
	19	46	Deportes	El Real Madrid se vuelca con Lorca	209	
	2	42	Ciencia	El terremoto triplicó lo previsto, por las normas de construcción	931	PEDRO CÁCERES
	2	22	España	Contratos a parados para reconstruir Lorca	361	JAVIER ADÁN
	1					
	22	20	España	Lorca se prepara para votar con normalidad	140	
		8	Crónica	ANTOÑITO "TERREMOTO"	667	
	23	14		El seísmo no rompe el voto	1216	JAVIER ADÁN
						ROBERTO
	29	14		«Alguien habrá cambiado poco a poco de opinión sobre la UME»	938	BENITO Madrid
junio	11	1	Portada	Los `indignados' de Lorca	84	
		14	España	Lorca, lejos del final del drama	702	JAVIER ADÁN
		14	España	Reclamaciones por 91 millones	199	J. A.

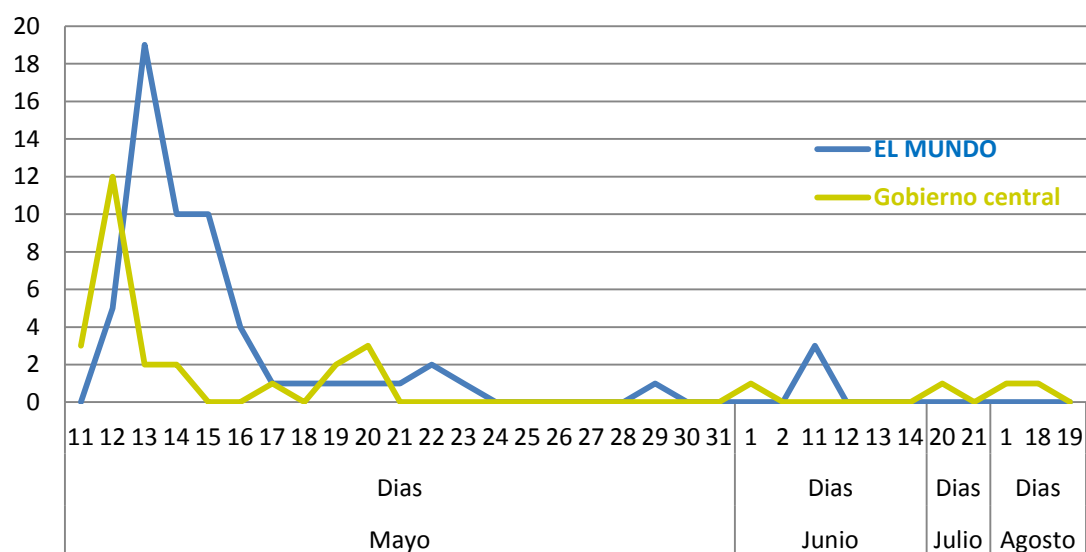
**Gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras
publicadas por EL MUNDO**



**Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de
artículos y palabras publicadas por EL MUNDO**

Mes	Días	Número de artículos	Nº de palabras (en millares)
Mayo	11	0	0,000
	12	5	3,380
	13	19	9,466
	14	10	5,633
	15	10	6,188
	16	4	1,275
	17	1	0,939
	18	1	0,642
	19	1	0,209
	20	1	0,931
	21	1	0,361
	22	2	0,807
	23	1	1,216
	29	1	0,938
Junio	11	3	0,985
Total		60	32,970

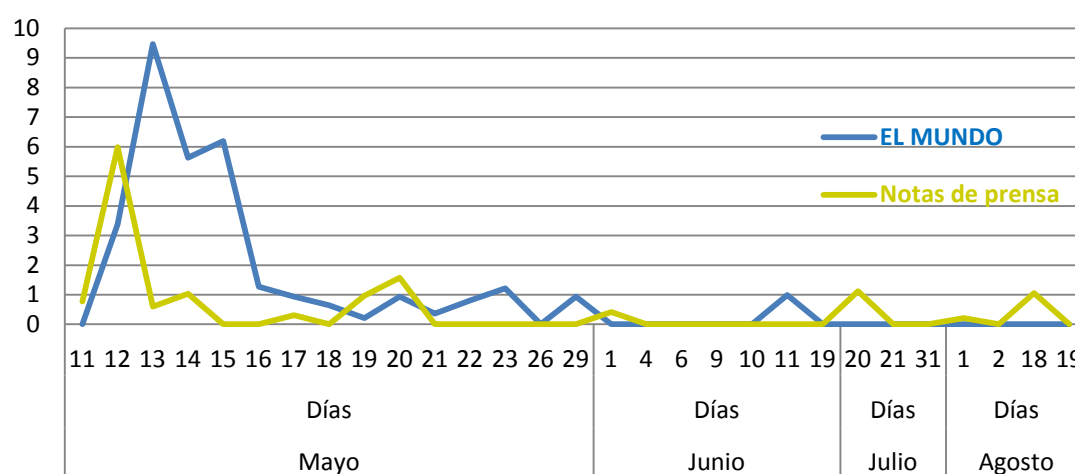
Gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por EL MUNDO y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por EL MUNDO y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Mes	Días	EL MUNDO	Gobierno central
Mayo	11	0	3
	12	5	12
	13	19	2
	14	10	2
	15	10	0
	16	4	0
	17	1	1
	18	1	0
	19	1	2
	20	1	3
	21	1	0
Junio	22	2	0
	23	1	0
	29	1	0
	1	0	1
Julio	11	3	0
	20	0	1
Agosto	1	0	1
	18	0	1
Total		60	29

Gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por
EL MUNDO y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)



Gráfica comparativa entre el número de palabras
publicadas por EL MUNDO y el Gobierno Central
en sus notas de prensa (en millares)

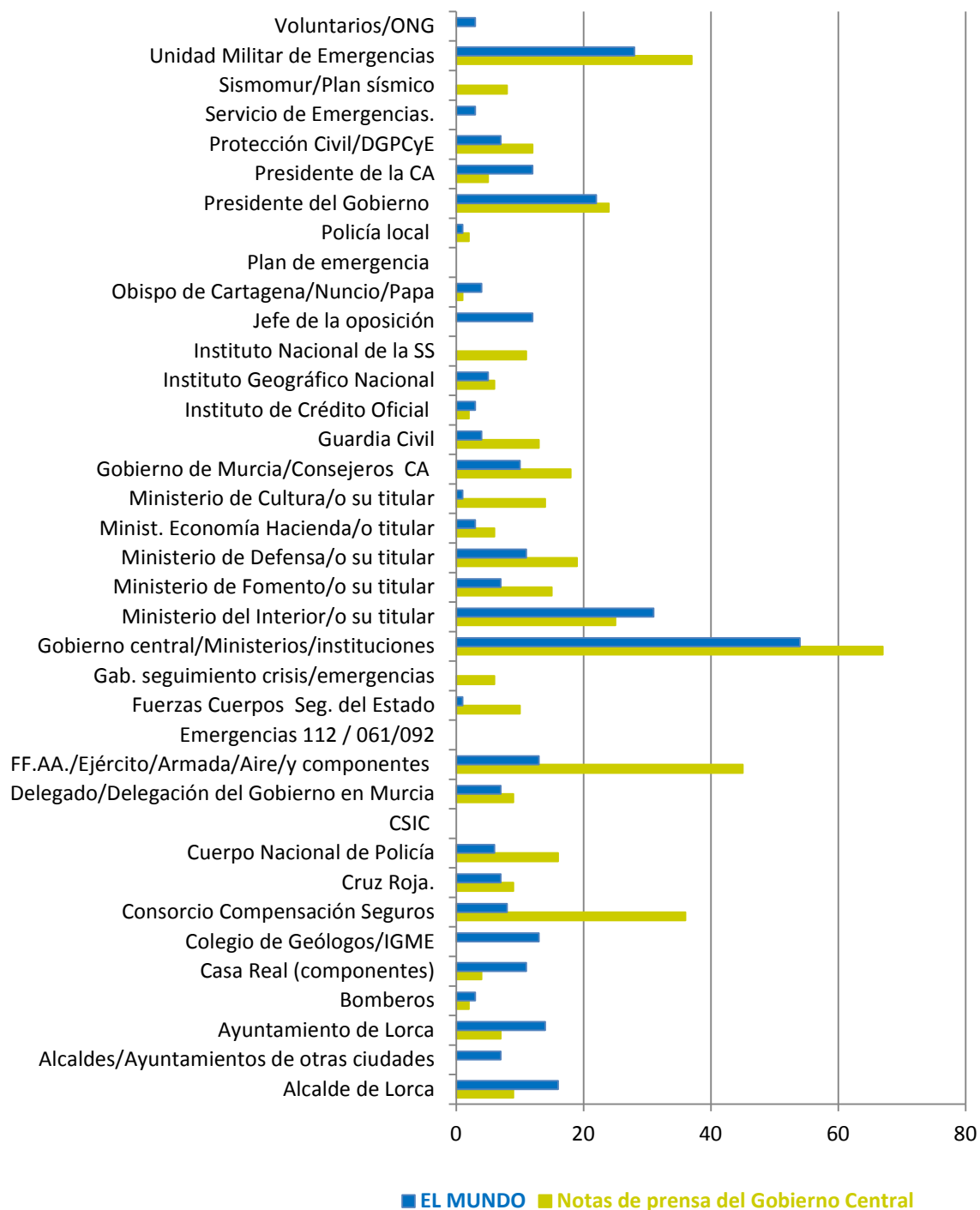
Mes	Días	EL MUNDO	Notas de prensa
Mayo	11	0,000	0,769
	12	3,380	5,983
	13	9,466	0,599
	14	5,633	1,027
	15	6,188	0,000
	16	1,275	0,000
	17	0,939	0,307
	18	0,642	0,000
	19	0,209	0,965
	20	0,931	1,569
	21	0,361	0,000
	22	0,807	0,000
	23	1,216	0,000
	29	0,938	0,000
Junio	1	0,000	0,412
	11	0,985	0,000
Julio	20	0,000	1,118
Agosto	1	0,000	0,215
	18	0,000	1,054
TOTAL		32,97	14,018

Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario EL MUNDO

(agrupados en los términos expuestos)

	MAYO													JUNIO	TOTAL	Total notas prensa
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	23	29	11			
Alcalde de Lorca	3	4	0	2	0	2	1	1	0	1	2	0	0	16	9	
Alcaldes/Ayuntamientos de otras ciudades	4	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	
Ayuntamiento de Lorca	1	3	3	2	0	0	1	0	0	1	1	1	1	14	7	
Bomberos	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	3	2	
Casa Real (componentes)	0	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	4	
Colegio de Geólogos/IGME	0	0	3	0	0	0	0	0	5	5	0	0	0	13	0	
Consortio Compensación Seguros	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	36	
Cruz Roja.	1	0	3	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	7	9	
Cuerpo Nacional de Policía	3	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	16	
CSIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Delegado/Delegación del Gob. en CA	2	1	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	1	7	9	
FF.AA./Ejér./Armada/Aire/comp.	3	0	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	45	
Emergencias 112 / 061/092	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Fuerzas Cuerpos Seg. del Estado	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	
Gab. seguimiento crisis/emergencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
Gobi. Central/Minist./instituciones	6	17	13	5	0	0	3	0	0	0	0	8	2	54	67	
Ministerio del Interior/o su titular	4	11	6	1	0	0	1	0	4	4	0	0	0	31	25	
Ministerio de Fomento/o su titular	3	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	7	15	
Ministerio de Defensa/o su titular	3	6	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	11	19	
Minist. Economía Hacienda/o titular	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	3	6	
Ministerio de Cultura/o su titular	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	14	
Gobierno de Murcia/Consejeros CA	1	3	0	1	0	0	2	0	1	2	0	0	0	10	18	
Guardia Civil	1	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	4	13	
Instituto de Crédito Oficial	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	3	2	
Instituto Geográfico Nacional	2	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	6	
Instituto Nacional de la SS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Jefe de la oposición	4	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	0	
Obispo de Cartagena/Nuncio/Papa	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	
Plan de emergencia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Policía local	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	2	
Presidente del Gobierno	2	8	11	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	22	24	
Presidente de la CA	1	3	3	1	1	0	0	1	0	2	0	0	0	12	5	
Protección Civil/DGPCyE	3	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	7	12	
Servicio de Emergencias.	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	3	0	
Sismomur/Plan sísmico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	
Unidad Militar de Emergencias	3	2	7	1	1	1	1	0	0	0	1	11	0	28	37	
Voluntarios/ONG	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	
TOTAL	52	81	82	19	9	11	11	2	11	15	5	23	6	327	438	

**Grafica correspondiente al cuadro estadístico de vocablos publicados en el diario
EL MUNDO y en las notas de prensa del Gobierno Central**



**Clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos
publicados en el diario "EL MUNDO"**

MES	DÍA	TÍTULO	CATEGORÍA
Mayo	12	Al menos 8 muertos en Lorca tras dos fuertes terremotos	3
		Muerte y pánico en Lorca	3
		Los partidos suspenden todos los actos electorales	9
		«La explosión nos enmudeció, el movimiento nos aterró»	6
		La zona sísmica más 'caliente' de la Península	6
	13	El terremoto deja a 15.000 personas sin hogar en Lorca	6
		Lorca obliga a extremar la prevención	3
		Lorca	3
		Viñeta comparando la ruina de Lorca con la de España	3
		15.000 personas sin hogar en Lorca	6
		«Será necesario mucho dinero y bastante tiempo»	6
		<i>Campaña en Lorca</i>	12
		«No es normal que un edificio nuevo se viniera abajo»	6
		Los edificios antiguos de Lorca no cumplen la normativa antisísmica	6
		Lecciones después de la tragedia	3
		Oiga, ¿y por qué aquí?	3
		Daños por más de 35 millones	3
		Indemnizaciones rápidas	1
		En Japón se aprovechan los seísmos para construir mejor	3
		EN LAS REDES	2
		De campaña sin campaña el epicentro.	3
		Lágrimas el día que Lorca desembarcaba en Madrid	6
		Silencio por la tragedia de Lorca en Madrid	12
		Lorca rota	3
		El miedo a una réplica y a nuevos derrumbes desata el éxodo en	
	14	Lorca	12
		En Lorca	3
		El miedo desata el éxodo en Lorca	12
		El Gobierno revisará las normas de construcción y de seguridad	1
		El Príncipe anima al pueblo de Lorca a «levantarse con fuerza»	12
		Una mujer realojada en un campamento da a luz a gemelos	12
		El primer laboratorio antiseísmos	2
		Despliegue de medios en la zona afectada	9
		Lorca: cuando tiembla la tierra	3
		El 88% cree que la construcción en Lorca no respetaba la normativa	3
	15	Sólo el 60% de los edificios se salva en Lorca:	5
		¿Y si hay otro terremoto qué?	5
		Grietas como aspas	2
		EL PSOE Y EL PP SUSPENDEN POR UN DÍA LA CAMPAÑA,	12
		De Lorca	12
		La emoción de la heroína anónima	3

	LA CENTRAL NUCLEAR QUE SE EVITÓ EN LORCA	3
	LOS TESOROS HISTÓRICOS DESTROZADOS POR EL SEÍSMO	3
	Terremoto	3
	La última hora de Lorca, en 'España Directo'	4
16	Salgado calcula en 70 millones las indemnizaciones por el terremoto	9
	«Parece que la mala suerte nos persigue»	6
	«A mi tío lo mató una cornisa»	6
	«La nena lloró toda la noche, extrañaba»	6
	Lorca agrupa en un campamento a los afectados y les entrega	
17	pulseras	9
18	Un edificio se viene abajo en Lorca cuando estaba siendo derribado	9
19	El Real Madrid se vuelca con Lorca	9
20	El terremoto triplicó lo previsto, por las normas de construcción	5
21	Contratos a parados para reconstruir Lorca	9
22	Lorca se prepara para votar con normalidad	12
	ANTOÑITO "TERREMOTO"	3
23	El seísmo no rompe el voto	3
29	«Alguien habrá cambiado poco a poco de opinión sobre la UME»	1
Junio 11	Los `indignados' de Lorca	12
	Lorca, lejos del final del drama	12
	Reclamaciones por 91 millones	3
	TOTAL	60

Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en diario "EL MUNDO"

Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	3	5,00%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	3	5,00%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	21	35,00%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	1	1,66%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	3	5,00%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	11	18,33%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	0	0%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	7	11,66%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	11	18,33%
Total	60	100%

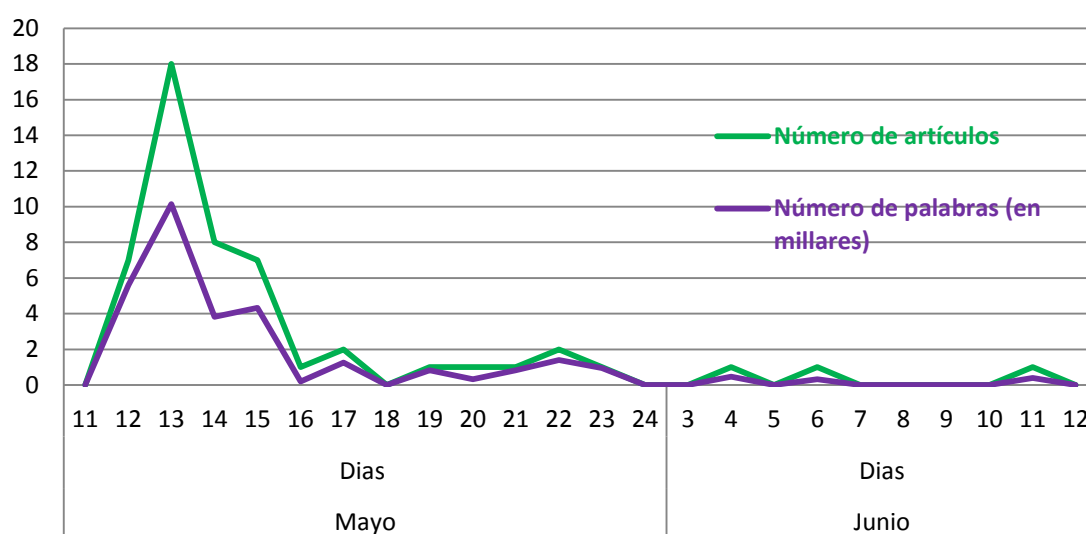
7.4. Datos extraídos de diario EL PAÍS

Conjunto de datos recopilados en el diario EL PAÍS

DÍA	PÁGINA	SECCIÓN	TÍTULO	NÚMERO DE PALABRAS	AUTOR DEL ARTÍCULO
12	1	Portada	Dos fuertes terremotos causan ocho muertos en una aterrorizada Lorca	335	JAVIER RUIZ,
	11	España	Lorca, magnitud 5,1: al menos 8 muertos	1341	JAVIER RUIZ / TONO CALLEJA
	12	España	El Gobierno central moviliza a la policía, la Guardia Civil y el Ejército	692	JAVIER RUIZ / TONO CALLEJA
	14 y 15	España	"El suelo saltaba resquebrajándose y abriéndose como si estuviera vivo "	1318	Santiago Navarro
	16	España	Una ciudad con todos los riesgos	837	RAFAEL MÉNDEZ / RAQUEL SECO
	16	España	Zapatero y Rajoy acuerdan suspender hoy la campaña	196	TONO CALLEJA
	18 y 19	España	Una noche al raso	1222	S. NAVARRO
13	1	Portada	El seísmo deja en la calle a miles de personas tras destrozar sus casas	177	MANUEL ALTOZANO
	1	Portada	"Los niños chillaban bajo su madre muerta"	132	
	14	España	El temblor deja la mitad de los edificios inhabitables	1507	MANUEL ALTOZANO
	15	España	Una central nuclear desechada junto a Lorca	658	RAFAEL MÉNDEZ
	16	España	Los terremotos paradójicos	467	RAFAEL MÉNDEZ
	16	España	La "mayor catástrofe cultural"	842	FERNANDO J. PÉREZ
	18	España	Una lluvia mortal de piedras	912	SANTIAGO NAVARRO
	20	España	"Los dos niños estaban debajo de su madre muerta, no paraban de chillar"	790	MANUEL ALTOZANO
	20	España	Volver a casa depende de un color	547	MANUEL ALTOZANO
	21	España	"Nuestro edificio ha matado a dos personas"	493	FERNANDO J. PÉREZ
	22	España	Efectos de los terremotos en Lorca	374	MARIANO ZAFRA / RODRIGO SILVA
	23	España	Los afectados tendrán ayudas al alquiler y beneficios fiscales	425	L. R. AIZPEOLEA
	24	España	Nadie quiere la noche	1022	RAFAEL MÉNDEZ
	25	España	Malestar en el PSOE por la exhibición de Rajoy en Lorca	385	ANABEL DíEZ / CARLOS E. CUE
	34	Opinión	Lorca tiembla	507	
	36	Opinión	Solidaridad con Lorca	237	Dionisio Rodríguez. Villaviciosa de Odón
	69	TV	"No he querido ver las imágenes"	524	ISABEL GALLO

	72	Última	Lorca tiembla	322	Juna José Millás
14	1	Portada	El terremoto se ceba con los inmigrantes	123	RAFAEL MÉNDEZ
	14	España	7.500 lorquinos se quedan sin hogar	1060	F. J. PFREZ / M. ALTOZANO
	14	España	"Esto no es un piso, es un bancal de cabras"	545	FERNANDO J. PÉREZ
	15	España	Los inmigrantes no tienen adonde ir	756	RAFAEL MÉNDEZ
	15	España	De parto en el campamento	185	R. M.
	16	España	Ocho 'detectives' en busca del epicentro	424	F. J. PÉREZ
	16	España	El temblor descoronó el símbolo de Lorca	615	MANUELALTOZANO
	36	Opinión	Solidaridad con Lorca.	238	Lidia Sotillo
15	1	Portada	Fueron valientes en la catástrofe	73	Valenzuela
	28	España	El día en que Lorca se hundió dos veces	1480	M. ALTOZANO / F. J. PÉREZ
	28	España	Miércoles, siete de la tarde: "Jesús, esto es serio"	519	FERNANDO J. PÉREZ / MANUEL ALTOZANO
	29	España	Dos vecinos de Lorca posan junto a un edificio destruido por el terremoto.	299	M. A. / F. J. P.
	31	España	Lorca declara habitables solo e157,7% de los edificios del casco urbano de la ciudad	646	JUAN CARLOS CÁRDENAS EFE
	32	España	Fueron valientes en la catástrofe	1206	EL PAÍS / AGENCIAS
	33	Suplem.	Apoyo a los habitantes de Lorca	165	M. ALTOZANO / F. J. PÉREZ
16	30	OPINIÓN	Lorca, responsabilidades	196	
17	16	España	"Lorca ha perdido en segundos 20 años de crecimiento"	592	Raúl Saavedra
18	23	España	Lorca, en reconstrucción	477	FERNANDO GAREA
19	22	España	El terremoto hace temblar la economía de Lorca	820	
20	28	España	Los apuntaladores de Lorca	330	JAVIER RUIZ
21	24	España	Críticas al PP por hacer campaña electoral entre los lorquinos	835	M. ALTOZANO / J. RUIZ. Lorca
22	24	España	Reflexión entre demoliciones	450	MANUEL ALTOZANO / JAVIER RUIZ Lorca
	33	NEGOCIOS	El trabajo en equipo vale por dos	949	MANUEL ALTOZANO / JAVIER RUIZ. Lorca
23	24	España	Lorca vota PP entre grietas	955	MANUEL ALTOZANO
4	42	Cultura	El seísmo de Lorca abre el debate sobre el seguro obligatorio del patrimonio	476	CARMEN SÁNCHEZ-SILVA
6	21	España	Susto en Lorca por un nuevo seísmo de magnitud 2	317	MANUEL ALTOZANO
11	21	España	Una ciudad apuntalada por psicólogos	395	MIGUEL ÁNGEL NOCEDA

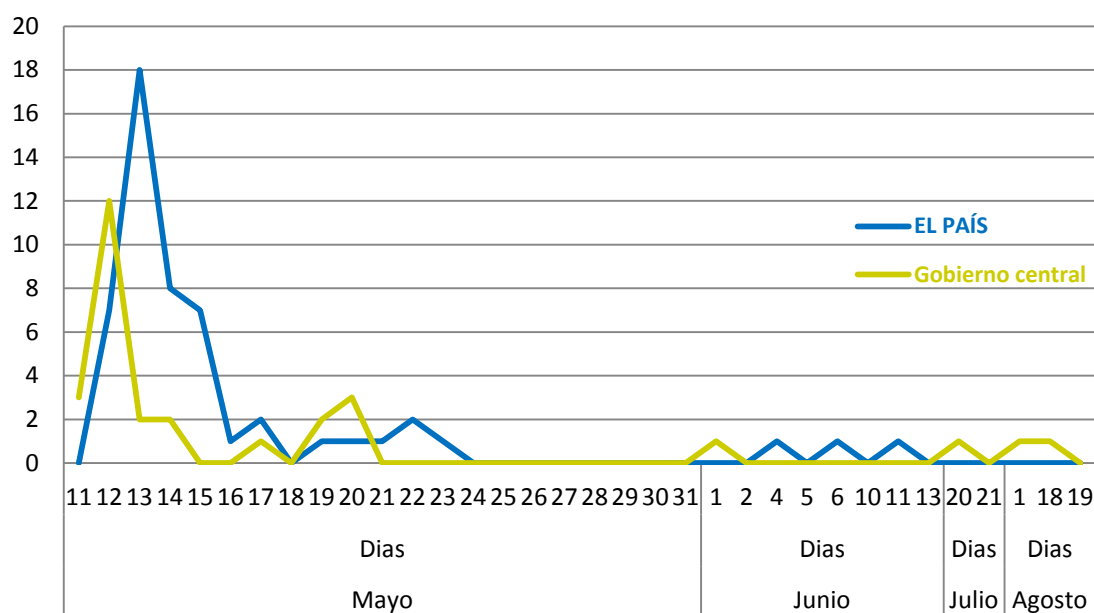
Gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por EL PAÍS



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por EL PAÍS

Mes	Días	Nº de artículos	Nº de palabras (en millares)
Mayo	11	0	0,000
	12	7	5,606
	13	18	10,144
	14	8	3,823
	15	7	4,331
	16	1	0,196
	17	2	1,265
	19	1	0,820
	20	1	0,330
	21	1	0,835
	22	2	1,399
	23	1	0,955
	24	0	0,395
	31	0	0,395
Junio	4	1	0,476
	6	1	0,317
	11	1	0,395
Total		52	39,8025

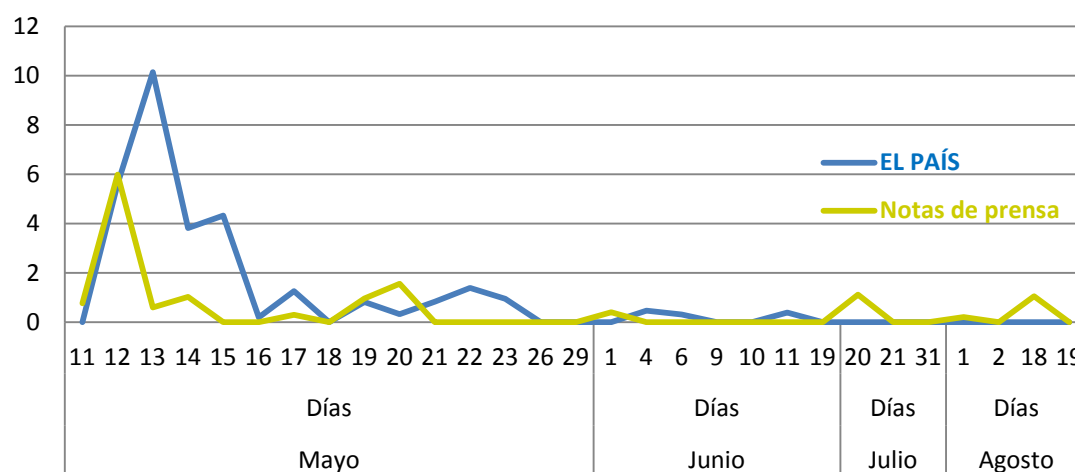
Gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por EL PAÍS y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por EL PAÍS y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Mes	Días	EL PAÍS	Gobierno central
Mayo	11	0	3
	12	7	12
	13	18	2
	14	8	2
	15	7	0
	16	1	0
	17	2	1
	19	1	2
	20	1	3
	21	1	0
	22	2	0
Junio	23	1	0
	1	0	1
	4	1	0
	6	1	0
Julio	11	1	0
	20	0	1
	1	0	1
Agosto	18	0	1
Total		52	29

Gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por
EL PAÍS y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)



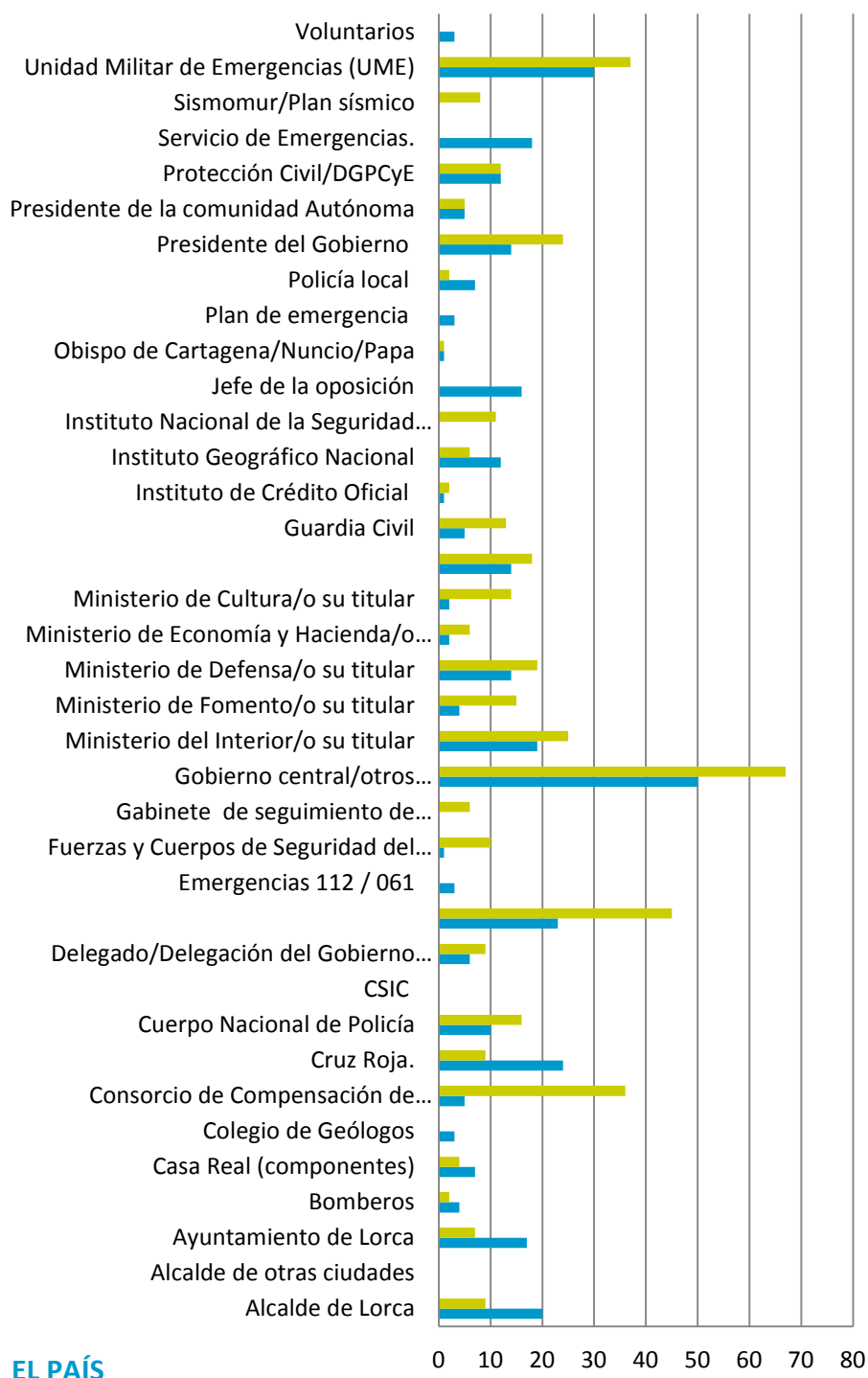
Gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por
EL PAÍS y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)

Mes	Días	EL PAÍS	Notas de prensa
Mayo	11	0,000	0,769
	12	5,606	5,983
	13	10,144	0,599
	14	3,823	1,027
	15	4,331	0,000
	16	0,196	0,000
	17	1,265	0,307
	19	0,820	0,965
	20	0,330	1,569
	21	0,835	0,000
	22	1,399	0,000
	23	0,955	0,000
Junio	1	0,000	0,412
	4	0,476	0,000
	6	0,317	0,000
Julio	11	0,395	0,000
	20	0,000	1,118
Agosto	1	0,000	0,215
	18	0,000	1,054
TOTAL		30,892	14,018

Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario EL PAÍS
(agrupados en los términos expuestos)

	MAYO											JUNIO		TOTAL	Total notas prens
	12	13	14	15	17	19	20	21	22	23	4	6			
Alcalde de Lorca	8	2	0	2	0	0	0	1	0	7	0	0	20	9	
Alcalde de otras ciudades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ayuntamiento de Lorca	2	2	0	6	2	0	0	1	0	4	0	0	17	7	
Bomberos	1	0	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	4	2	
Casa Real (componentes)	2	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	7	4	
Colegio de Geólogos	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	
Consortio Comp Seguros	0	2	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	5	36	
Cruz Roja.	4	2	5	10	0	0	0	0	3	0	0	0	24	9	
Cuerpo Nacional de Policía	5	2	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10	16	
CSIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Delegado/Delegación del Gobierno CA	5	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	6	9	
FF.AA./Ejérc./Armada/Aire/comp.	4	10	4	5	0	0	0	0	0	0	0	0	23	45	
Emergen. 112 / 061/092	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	
F y C Seguridad del Estado	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	10	
Gabinete seguimiento crisis/emergen.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
Gob Central/Minist/Instit.	9	22	8	5	3	0	0	0	0	2	1	0	50	67	
M. Interior/o su titular	5	14	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	19	25	
M. Fomento/su titular	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	15	
M. Defensa/o su titular	2	9	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	14	19	
M.E.Hacienda/ titular	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	6	
M. Cultura/o su titular	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	2	14	
Gob.Murcia/Consejeros	1	2	3	5	2	0	0	0	0	1	0	0	14	18	
Guardia Civil	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	13	
Instituto de Crédito Oficial	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	
Instit. Geográf. Nacional	5	5	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	12	6	
Instituto Nacional de la SS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Jefe de la oposición	6	8	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	16	0	
Obispo/Nuncio/Papa	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Plan de emergencia	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	
Policía local	1	1	1	4	0	0	0	0	0	0	0	0	7	2	
Presidente del Gobierno	6	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	24	
Presidente de la CA	2	2	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	5	5	
Protección Civil/DGPCyE	3	3	2	4	0	0	0	0	0	0	0	0	12	12	
Servicio de Emergencias.	5	4	2	7	0	0	0	0	0	0	0	0	18	0	
Sismomur/Plan sísmico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	
UME	4	12	3	10	1	0	0	0	0	0	0	0	30	37	
Voluntarios/ONG	0	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	
TOTAL	91	114	47	63	11	2	1	3	4	15	3	1	355	438	

Gráfica comparativa correspondiente al cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario EL PAÍS y en las notas de prensa del Gobierno Central



EL PAÍS

**Clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados
en el diario "EL PAÍS"**

MES	DÍA	TÍTULO	CATEGORÍA
Mayo	12	Dos fuertes terremotos causan ocho muertos en una aterrorizada Lorca	3
		Lorca, magnitud 5,1: al menos 8 muertos	3
		El Gobierno central moviliza a la policía, la Guardia Civil y el Ejército	2
		"El suelo saltaba resquebrajándose y abriéndose como si estuviera vivo "	6
		Una ciudad con todos los riesgos	6
		Zapatero y Rajoy acuerdan suspender hoy la campaña	2
		Una noche al raso	6
13		El seísmo deja en la calle a miles de personas tras destrozar sus casas	9
		"Los niños chillaban bajo su madre muerta"	12
		El temblor deja la mitad de los edificios inhabitables	9
		Una central nuclear desechada junto a Lorca	3
		Los terremotos paradójicos	3
		La "mayor catástrofe cultural"	3
		Una lluvia mortal de piedras	3
		"Los dos niños estaban debajo de su madre muerta, no paraban de chillar"	3
		Volver a casa depende de un color	9
		"Nuestro edificio ha matado a dos personas"	3
		Efectos de los terremotos en Lorca	3
		Los afectados tendrán ayudas al alquiler y beneficios fiscales	9
		Nadie quiere la noche	12
		Malestar en el PSOE por la exhibición de Rajoy en Lorca	1
		Lorca tiembla	3
		Solidaridad con Lorca	3
		"No he querido ver las imágenes"	1
		Lorca tiembla	3
14		El terremoto se ceba con los inmigrantes	12
		7.500 lorquinos se quedan sin hogar	12
		"Esto no es un piso, es un bancal de cabras"	6
		Los inmigrantes no tienen adonde ir	5
		De parto en el campamento	12
		Ocho 'detectives' en busca del epicentro	2
		El temblor descoronó el símbolo de Lorca	9
		Solidaridad con Lorca.	2
15		Fueron valientes en la catástrofe	6
		El día en que Lorca se hundió dos veces	3
		Miércoles, siete de la tarde: "Jesús, esto es serio"	8
		Dos vecinos de Lorca posan junto a un edificio destruido por el terremoto.	3
		Lorca declara habitables solo el 15,7% de los edificios del casco urbano de la ciudad	9
		Fueron valientes en la catástrofe (segunda parte)	6
		Apoyo a los habitantes de Lorca	9
16		Lorca, responsabilidades	3

	17	"Lorca ha perdido en segundos 20 años de crecimiento"	6
		Lorca, en reconstrucción	3
	19	El terremoto hace temblar la economía de Lorca	3
	20	Los apuntaladores de Lorca	2
	21	Críticas al PP por hacer campaña electoral entre los lorquinos	4
	22	Reflexión entre demoliciones	3
		El trabajo en equipo vale por dos	2
	23	Lorca vota PP entre grietas	3
Junio	4	El seísmo de Lorca abre el debate sobre el seguro obligatorio del patrimonio	1
	6	Susto en Lorca por un nuevo seísmo de magnitud 2	3
	11	Una ciudad apuntalada por psicólogos	3
		TOTAL	52

Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en diario "EL PAÍS"

Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	3	5,76%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	6	11,53%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	21	40,38%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	1	1,92%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	1	1,91%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	7	13,46%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	1	1,92%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	7	13,46%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	5	9,61%
Total	52	100%

7.5. Datos extraídos del diario LA RAZÓN

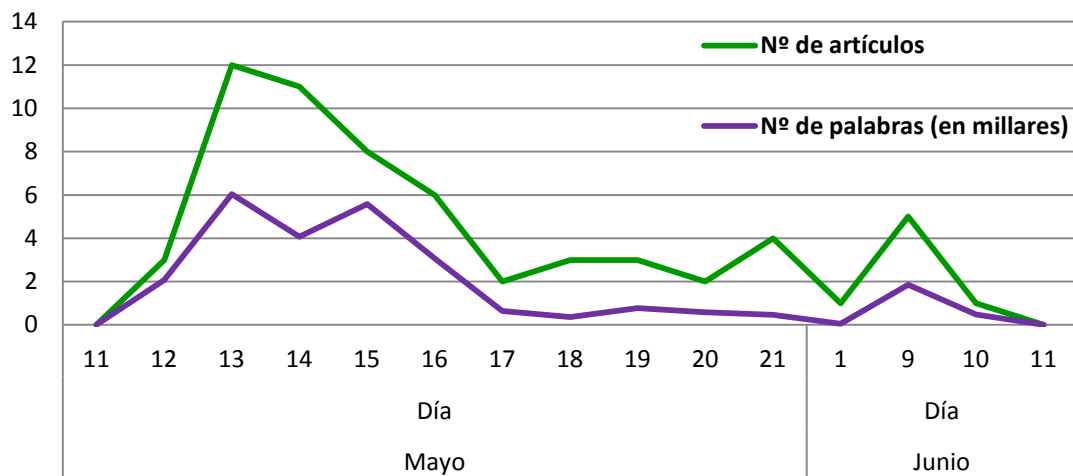
Conjunto de datos recopilados en el diario LA RAZÓN

DÍA	PÁGINA	SECCIÓN	TÍTULO	Nº DE PALABRAS	AUTOR DEL ARTÍCULO
11	0	0	0	0	
12	1	Portada	Terremoto mortal en Lorca	18	
	4 y 5	Punto de mira	Muerte, pánico y destrucción en Lorca	156	
	16 y 17	Primera plana	Un terremoto asola Lorca	1896	Ana Carrión / Alberto G. Avilés
13	1	Portada	Lorca un pueblo heroico	52	
	4	Punto de mira	El día después de la tragedia	322	
	8	Opinión	Solidarios con Lorca	519	
	10	Opinión	viñeta	12	
	10	Opinión	Construir con los pies	542	José Antonio VERA
	16	Primera plana	Lorca zona cero	1069	A. Gómez/M. F. Felices
	17	Primera plana	Debacle	368	Pedro Alberto CRUZ
	18	Primera plana	Código rojo	932	Aurora García Mateache
	19	Primera plana	Los afectados por el seísmo tendrán ayudas al alquiler y beneficios fiscales	511	Inmaculada G. de Molina
	20	Primera plana	Un héroe frente al caos	893	Informan Ana Carrión y Andrea Meseguer Isabel Ramos es psiquiatra del Hospital Clínico San Carlos
	20	Primera plana	Confianza y desahogo	193	
	21	Primera plana	NADIE SABE SI HABRÁ OTRO TERREMOTO	620	José Antonio Sánchez Espinosa
14	1	Portada	El Príncipe anima a Lorca a <<levantarse con fuerza>>	29	
	4 y 5	Punto de mira	Emoción y solidaridad en el adiós a las víctimas de Lorca	228	
	10	Opinión	Perfecta coordinación en las labores de emergencia tras el terremoto de Murcia	68	BBC
	15	Publicidad	Campaña publicitaria	102	
	16	Primera plana	«Fuerza para encarar el futuro»	1126	A. Gómez/M. F. Felices
	1	Primera plana	2.000 «sin techo» durante meses	337	La Razón
	7				

	18	Primera plana	Lorca, trampa mortal	465	J. V. Echagüe
	18	Primera plana	El Gobierno revisará la normativa de edificios tras los seísmos	245	I. G. de Molina II.
	19	Primera plana	La norma de edificación no previene la caída de cascotes	288	Aurora García Mateache
	20	Primera plana	«Mi nuera murió por salvar la vida de mi hija»	759	Aurora García Mateache
	22	Primera plana	La mujer que sobrevivió a dos terremotos	431	Aurora García Mateache
15	4 y 5	Punto de mira	Cuando en Lorca se suspendió el tiempo	195	
	9	Punto de mira	ZOZOBRA Y ESPERANZA	470	LUIS DELVAL
	22	Ciencia	TERREMOTOS	888	A. Jiménez/ E. M. RULL MADRID
	24	Ciencia	Las claves de la construcción antisísmica	727	Eva M. Rull. MADRID
	46	Sociedad	Lorca, viaje al centro de la primera grieta	974	Aurora García Mateache
	47	Sociedad	Dos nuevos temblores vuelven a desatar el pánico	459	A. G. M.
	48	Sociedad	Lorca intenta recuperar la normalidad	768	Aurora García Mateache
	52	Publicidad	Campaña publicitaria	102	
16	6	Punto de mira	Misas y comuniones al aire libre en Lorca	103	
	11	Opinión	Séneca en Lorca	601	Cesar Vidal
	40	Sociedad	«La ciudad de Lorca y su patrimonio se volverán a levantar»	1258	J. Clemente/A. Gómez
	41	Sociedad	Lorca sigue temblando: 37 réplicas en 24 horas	376	A. Carrión/A. Meseguer
	42	Sociedad	Misas y comuniones, en patios y jardines	621	A. C.
	75	Publicidad	Campaña publicitaria	102	
17	18	Publicidad	Campaña publicitaria	102	
	51	Sociedad	Clases vacías en la «vuelta al cole» de Lorca	539	A. C.
18	6	Sociedad	Hasta 106.000 euros para quienes hayan perdido su casa en Lorca	114	
	14	Opinión	Lorca no es Japón	150	Juan Antonio Alonso Velarde /Santa Cruz de Tenerife
	32	Publicidad	Campaña publicitaria	102	
19	3	Punto	Un soplo de alegría para Lorca	184	

20	42	Publicidad	Campaña publicitaria	102	J. M. Martín
	51	Deportes	«Un soplo de alegría»	495	
	34	Publicidad	Campaña publicitaria	102	Belén V. Conquero
	41	Sociedad	Los geólogos advierten de que es posible que se produzca en Andalucía	484	
21	6	Punto de mira	La UME, en Lorca, «hasta que sea necesario»	88	Adolfo Amorós / internet
	10	Opinión	Ramón L. Valcárcel Presidente de Murcia	67	
	14	Opinión	Todos con Lorca	174	
	38	Sociedad	El seísmo de Lorca tuvo su epicentro en el casco histórico	142	
1	28	Sociedad	Lorca contrata seguridad por miedo a saqueos	57	Andrea Meseguer / Murcia
9	10	Día de la Región de Murcia	Hay que convertir la tristeza en ilusión	352	
	17	Día de la Región de Murcia	Cuando el tiempo se detuvo en Lorca	907	
	24	Día de la Región de Murcia	Crearemos una colección de arte para Lorca	498	
	24	Publicidad	Campaña publicitaria	102	S.S./ Murcia
	25	Día de la Región de Murcia	Lorca recuperará su valioso patrimonio	727	
10	40	Religión	Oración y SMS para la reconstrucción de Lorca	485	Miriam Arribas

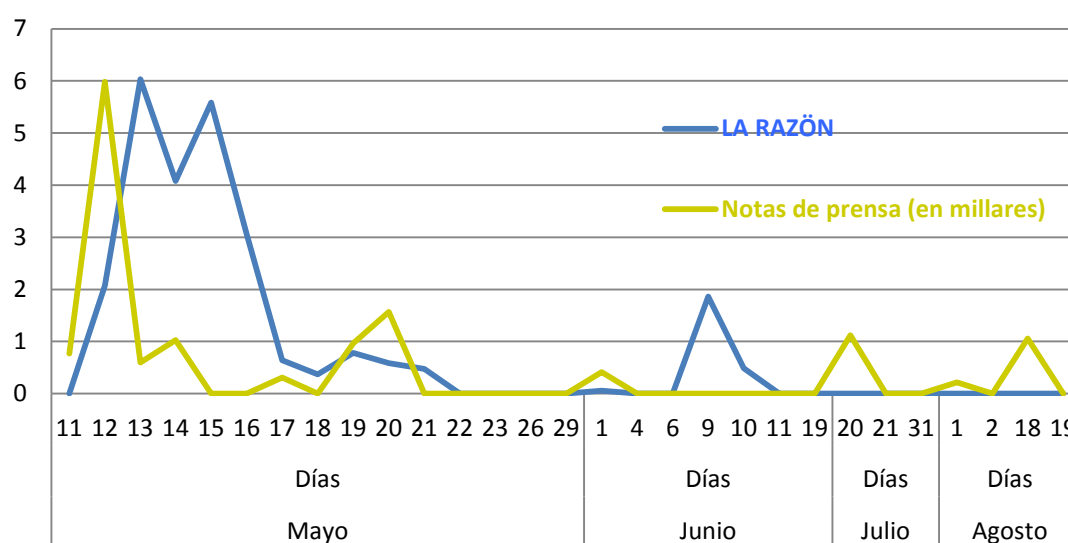
Gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por LA RAZÓN



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por LA RAZÓN

Mes	Día	Nº de artículos	Nº de palabras (en millares)
Mayo	12	3	2,070
	13	12	6,033
	14	11	4,078
	15	8	5,583
	16	6	3,061
	17	2	0,641
	18	3	0,366
	19	3	0,781
	20	2	0,586
	21	4	0,471
Junio	1	1	0,057
	9	5	1,859
	10	1	0,485
Total		61	26,071

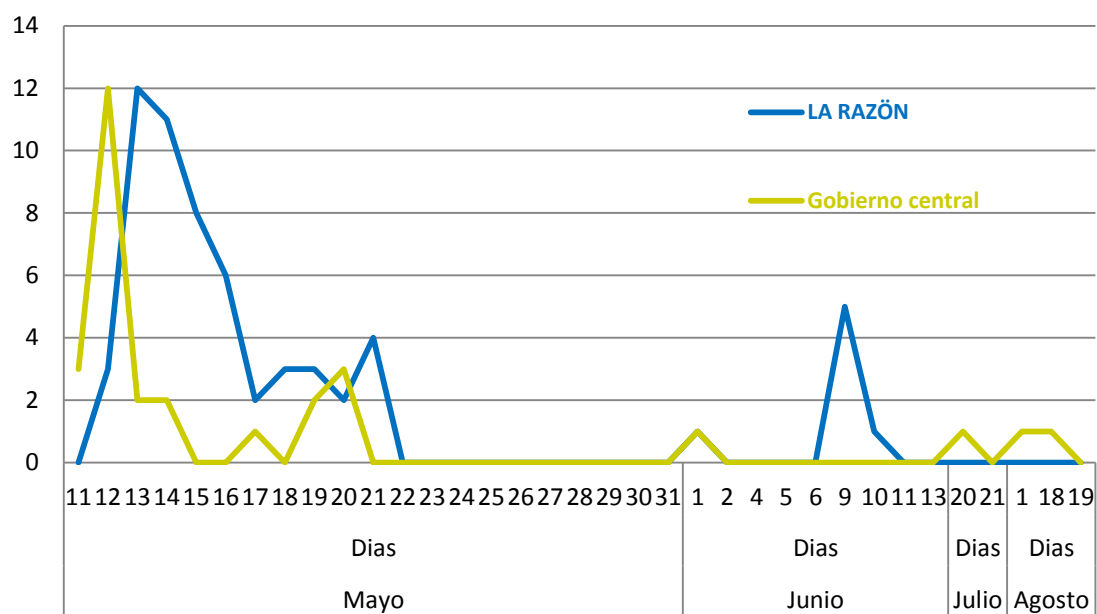
**Gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por
LA RAZÓN y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)**



**Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas
por LA RAZÓN y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)**

Mes	Días	LA RAZÓN	Notas de prensa
Mayo	11	0,000	0,769
	12	2,070	5,983
	13	6,033	0,599
	14	4,078	1,027
	15	5,583	0,000
	16	3,061	0,000
	17	0,641	0,307
	18	0,366	0,000
	19	0,781	0,965
	20	0,586	1,569
	21	0,471	0,000
Junio	1	0,057	0,412
	9	1,859	0,000
	10	0,485	0,000
Julio	20	0,000	1,118
Agosto	1	0,000	0,215
	18	0,000	1,054
TOTAL		26,071	14,018

Gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por LA RAZÓN y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por LA RAZÓN y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Mes	Días	LA RAZÓN	Gobierno central
Mayo	11	0	3
	12	3	12
	13	12	2
	14	11	2
	15	8	0
	16	6	0
	17	2	1
	18	3	0
	19	3	2
	20	2	3
	21	4	0
Junio	1	1	1
	10	5	0
	11	1	0
Julio	21	0	1
Agosto	18	0	1
	19	0	1
Total		61	29

**Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario LA RAZÓN
(agrupados en los términos expuestos)**

	Mayo										JUN	Total	Total Notas Prensa
	12	13	14	15	16	18	19	20	21	9			
Alcalde de Lorca	1	2	1	0	3	0	1	0	0	4	12	9	
Alcalde de otras ciudades	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Ayuntamiento de Lorca	1	2	1	2	2	1	1	0	1	6	17	7	
Bomberos	0	1	1	0	0	1	0	1	0	0	4	2	
Casa Real (componentes)	1	5	18	0	0	0	0	0	0	0	24	4	
Colegio de Geólogos	0	2	3	2	0	0	0	1	0	0	8	0	
Consortio Comp Seguros	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	3	36	
Cruz Roja.	1	1	2	0	0	0	0	0	0	0	4	9	
Cuerpo Nacional de Policía	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4	16	
CSIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Delegado/Delegación del Gobierno CA	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	9	
FF.AA./Ejér./Armada/Aire/compo.	0	1	1	3	2	0	1	0	0	0	8	45	
Emergen. 112 / 061/092	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
F y C Seguridad del Estado	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	10	
Gabinete seguim. crisis/emergencias	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	
Gob Central/Minist/Instit.	2	3	7	0	4	1	0	1	0	1	19	67	
M. del Interior/o su titular	0	5	2	1	0	0	0	0	0	0	8	25	
M. Fomento/o su titular	1	0	4	0	0	0	0	0	0	1	6	15	
M. Defensa/o su titular	0	4	0	2	1	0	0	0	0	0	7	19	
M.Econ.Hacienda/o titular	0	0	0	0	2	0	0	0	0	1	3	6	
M. Cultura/o su titular	0	3	0	0	0	0	0	0	0	1	4	14	
Gob.Murcia/Consejeros	0	3	0	0	3	1	0	0	1	2	10	18	
Guardia Civil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	13	
Instituto de Crédito Oficial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
Instit. Geográf. Nacional	3	1	1	2	1	0	0	0	1	0	9	6	
Instituto Nacional de la SS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Jefe de la oposición	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	
Obispo/Nuncio/Papa	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	1	
Plan de emergencia	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0	
Policía local	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
Presidente del Gobierno	1	6	3	0	5	0	0	0	0	0	15	24	
Presidente de la CA	1	6	2	3	9	0	0	0	2	0	23	5	
Protección Civil/DGPCyE	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	12	
Servicio de Emergencias.	1	1	1	0	1	0	0	0	0	3	7	0	
Sismomur/Plan sísmico	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	
UME	1	1	2	3	1	0	0	0	2	0	10	37	
Voluntarios/ONG	0	0	2	0	3	0	0	0	0	0	5	0	
TOTAL	18	53	57	22	38	4	3	3	7	20	225	438	

**Gráfica comparativa correspondiente al
cuadro estadístico de vocablos (referencias)
publicados en el diario LA RAZÓN y en las
notas de prensa del Gobierno**



**CLASIFICACIÓN COMUNICACIONAL DEL DISCURSO EXPRESADO EN CADA UNO DE LOS
ARTÍCULOS PUBLICADOS EN EL DIARIO "LA RAZÓN"**

MES	DÍA	TÍTULO	CATEGORÍA
Mayo	12	Muerte, pánico y destrucción en Lorca	3
		Muerte, pánico y destrucción en Lorca (II)	3
		Un terremoto asola Lorca	3
	13	El día después de la tragedia	3
		El día después de la tragedia	3
		Solidarios con Lorca	9
		Viñeta	3
		Construir con los pies	3
		Lorca zona cero	3
		Debacle	3
		Código rojo	12
		Los afectados por el seísmo tendrán ayudas al alquiler y beneficios fiscales	6
		Un héroe frente al caos	6
		Confianza y desahogo	3
		NADIE SABE SI HABRÁ OTRO TERREMOTO	9
	14	El Príncipe anima a Lorca a <<levantarse con fuerza>>	12
		Emoción y solidaridad en el adiós a las víctimas de Lorca	12
		Perfecta coordinación en las labores de emergencia tras el terremoto de Murcia	1
		Campaña publicitaria	2
		«Fuerza para encarar el futuro»	12
		2.000 «sin techo» durante meses	9
		Lorca, trampa mortal	6
		El Gobierno revisará la normativa de edificios tras los seísmos	5
		La norma de edificación no previene la caída de cascotes	1
		«Mi nuera murió por salvar la vida de mi hija»	6
		La mujer que sobrevivió a dos terremotos	6
	15	Cuando en Lorca se suspendió el tiempo	9
		ZOZOBRA Y ESPERANZA	3
		TERREMOTOS	3
		Las claves de la construcción antisísmica	3
		Lorca, viaje al centro de la primera grieta	9
		Dos nuevos temblores vuelven a desatar el pánico	3
		Lorca intenta recuperar la normalidad	12
		Campaña publicitaria	2
	16	Misas y comuniones al aire libre en Lorca	3
		Séneca en Lorca	3
		«La ciudad de Lorca y su patrimonio se volverán a levantar»	6
		Lorca sigue temblando: 37 réplicas en 24 horas	3
		Misas y comuniones, en patios y jardines	12

		Campaña publicitaria	2
17		Campaña publicitaria	2
		Clases vacías en la «vuelta al cole» de Lorca	12
18		Hasta 106.000 euros para quienes hayan perdido su casa en Lorca	2
		Lorca no es Japón	3
		Campaña publicitaria	2
19		Un soplo de alegría para Lorca	9
		Campaña publicitaria	2
		«Un soplo de alegría»	9
20		Campaña publicitaria	2
		Los geólogos advierten de que es posible que se produzca en Andalucía	6
21		La UME, en Lorca, «hasta que sea necesario»	9
		Ramón L. Valcárcel Presidente de Murcia	9
		Todos con Lorca	1
		El seísmo de Lorca tuvo su epicentro en el casco histórico	2
Junio 1		Lorca contrata seguridad por miedo a saqueos	9
9		Hay que convertir la tristeza en ilusión	6
		Cuando el tiempo se detuvo en Lorca	9
		Crearemos una colección de arte para Lorca	6
		Campaña publicitaria	2
		Lorca recuperará su valioso patrimonio	9
10		Oración y SMS para la reconstrucción de Lorca	6
		Total	61

Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en diario "LA RAZÓN"

Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	3	4,92%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	10 *	16,39% *
03. Se habla a propósito de lo que acontece	18	29,51%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	0	0,00%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	1	1,64%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	10	16,39%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0,00%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	0	0,00%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	12	19,67%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0,00%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0,00%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	7	11,48%
Total	61	100%

(*) Se han incluido ocho anuncios, iguales, de una campaña publicitaria de solidaridad, su contenido se adjunta en el Anexo IV.

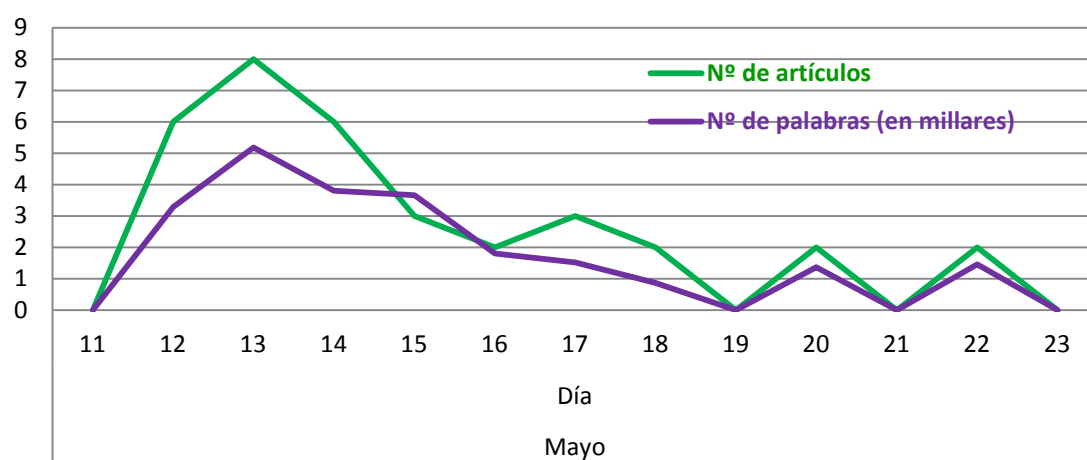
7.6. Datos extraídos del diario *La Vanguardia*

Conjunto de datos recopilados en el diario LA VANGUARDIA

MES	DÍA	PÁGINA	SECCIÓN	TÍTULO	NÚMERO DE PALABRAS	AUTOR DEL ARTÍCULO
12	1	Portada		La tierra sacude Lorca	74	
	2	LA SEGUNDA		El seísmo de Lorca	301	José Antich
	26 y 27	Actualidad		Seísmo mortal en Lorca	1193	Ángela de la Llana
	27	Actualidad		Roma dejó de reírse del presunto seísmo devastador que no sucedió	274	E. Val
	28	Actualidad		"Aquí no puede caerme nada encima"	414	SALVADOR ENGUIX.
	29	Actualidad		España actualiza el mapa de riesgos	1096	ANTONIO CERRILLO
	30	Actualidad		Lorca rota	977	Ángela de la Llana SALVADOR ENGUIX/ÁNGELA DE LA LLANA
13	1	Portada		El seísmo deja en la calle a miles de familias.	52	
	15	Política		La foto	700	
	31	Actualidad		"Por lo menos estamos vivos"	889	ANTONIO CERRILLO
	32	Actualidad		Carencias constructivas agravaron los estragos	899	
	32	Actualidad		España no es consciente del peligro sísmico	841	MARÍA ORTUÑO
	33	Actualidad		Con un 25% de parados, Lorca confiaba en su patrimonio para salir de la crisis	413	CELESTE LÓPEZ
	11	Vivir		Pedagogía e información	408	Victor-M. Amela
14	1	Portada		Amenaza de derribo en 165 edificios de Lorca	28	
	2	LA SEGUNDA		Un lento despertar	271	José Antich
	16	Política		Suceso insólito: España funciona	448	Fernando Ónega
	32 y 33	Actualidad		El mapa sísmico subestimó el riesgo en la zona del terremoto	1291	A. CERRILLO/a. DE LA LLANA
	34	Actualidad		"Dormimos cuarenta en un piso"	1133	Ángela de la Llana
	34	Actualidad		Ciudad de inmigrantes	631	IÑAKI ELLAKURÍA
	1	Portada		El miedo a entrar en casa	92	
15	34 a 36	Actualidad		Lorca. La sacudida del miedo	3199	JAVIER RICOU

	36	Actualidad	¿Cómo pueden los lorquinos recuperarse tras el seísmo?	368	JOSÉ R. UBIETO
16	34	Actualidad	Temblores de solidaridad	1350	JAVIER RINCÓN.
	34	Actualidad	Herida abierta en la historia de Lorca	456	ALICIA RODRÍGUEZ DE PAZ
17	20	Opinión	El terremoto de Lorca	419	
	22	Cartas de los lectores	Milagro en la tragedia	136	
	30	Actualidad	Lorca no despierta de la pesadilla del seísmo	961	JAVIER RINCÓN
18	26	Actualidad	Terremotos de cada día	470	JAVIER RICO
	26	Actualidad	Lorca sufre en los primeros derribos y se fijan las ayudas	396	
20	26	Opinión	Lorca en el recuerdo	761	Carlos Sentis
	34	Tendencias	Los geólogos reclaman edificios preparados contra seísmos en cinco años	606	ANTONIO CERRILLO
22	23	Opinión	Lorca	411	
	34	Tendencias	Las otras grietas de Lorca	1043	JAVIER RICO

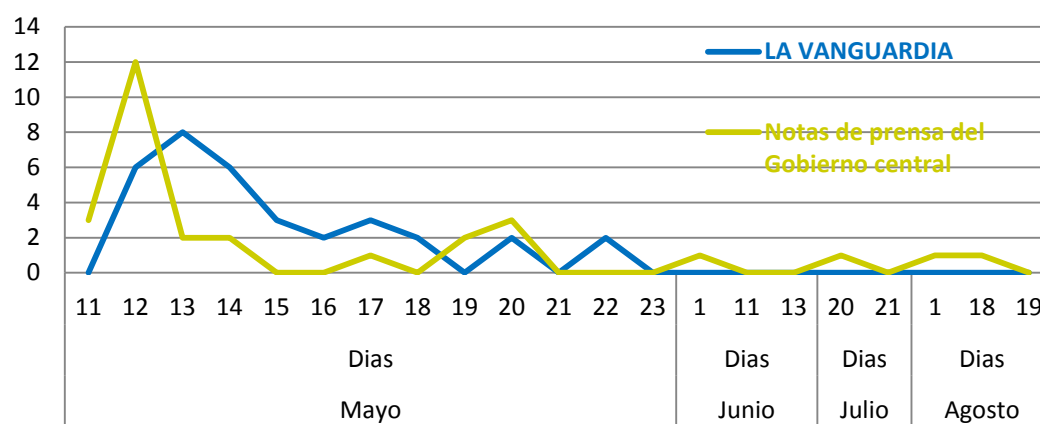
Gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por LA VANGUARDIA



Datos de la gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por LA VANGUARDIA

Mes	Día	Nº de artículos	Nº de palabras (en millares)
Mayo	11	0	0,000
	12	6	3,287
	13	8	5,179
	14	6	3,802
	15	3	3,659
	16	2	1,806
	17	3	1,516
	18	2	0,866
	20	2	1,367
	22	2	1,454
	Total	34	23,001

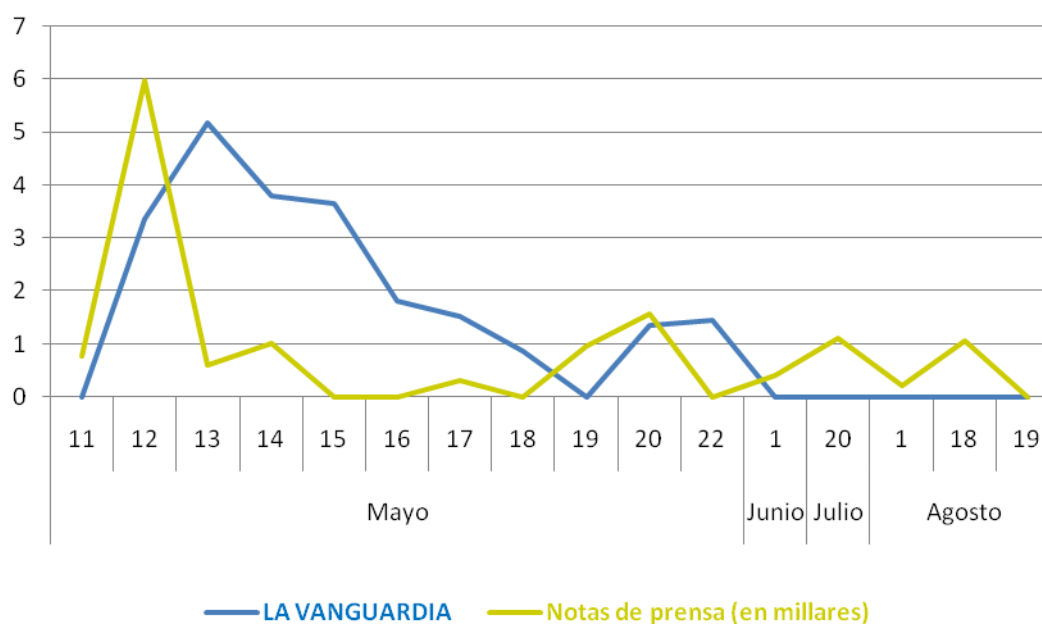
Gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por LA VANGUARDIA y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central



Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por LA VANGUARDIA y el número de notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Me s	Días	LA VANGUARDIA	Notas de prensa del Gobierno central
Mayo	11	0	3
	12	6	12
	13	8	2
	14	6	2
	15	3	0
	16	2	0
	17	3	1
	18	2	0
	19	0	2
	20	2	3
Junio	22	2	0
	1	0	1
Julio	20	0	1
Agosto	1	0	1
	18	0	1
TOTAL		34	29

Gráfica comparativa entre el número de palabras por LA VANGUARDIA y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)



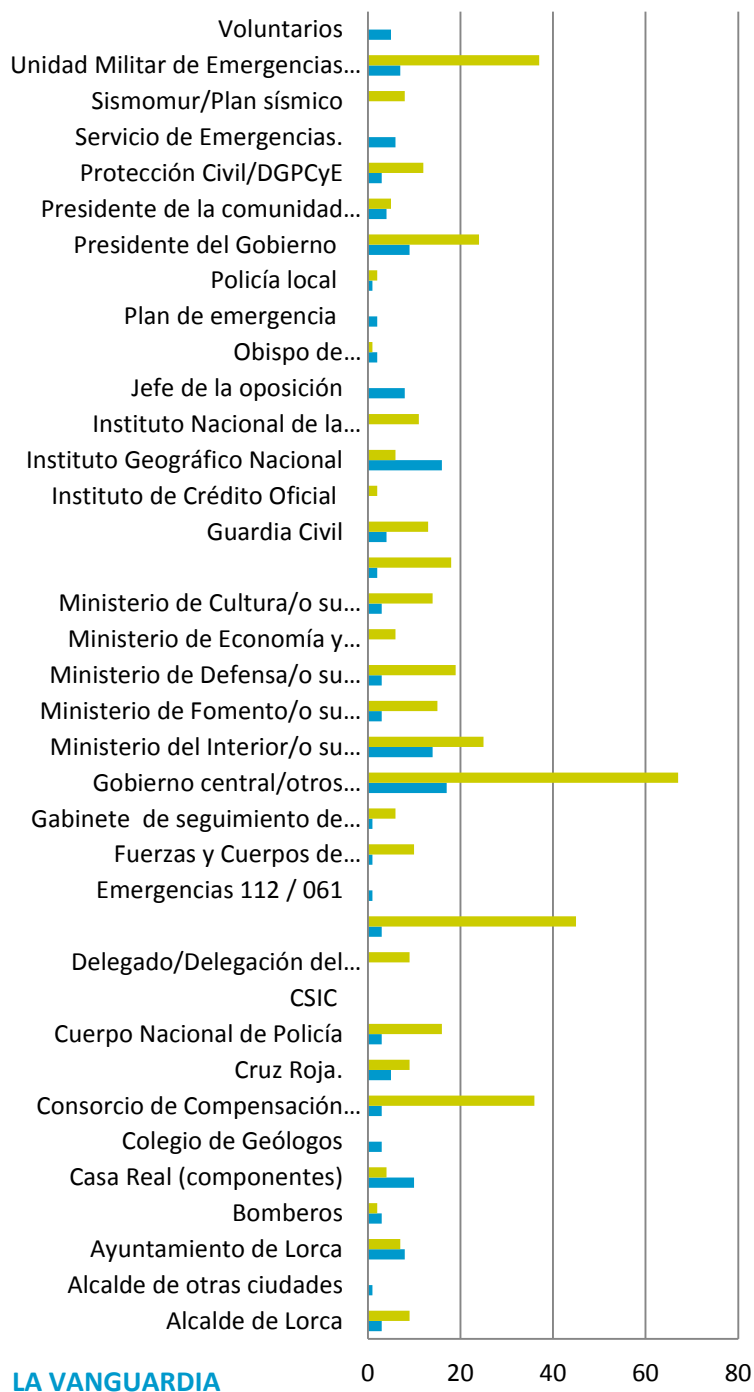
Datos correspondiente a la gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por LA VANGUARDIA y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)

Mes	Días	LA VANGUARDIA	Notas de prensa (en millares)
Mayo	11	0,000	0,769
	12	3,352	5,983
	13	5,179	0,599
	14	3,802	1,027
	15	3,659	0,000
	16	1,806	0,000
	17	1,516	0,307
	18	0,866	0,000
	19	0,,000	0,965
	20	1,367	1,569
	22	1,454	0,000
Junio	1	0,000	0,412
Julio	20	0,000	1,118
Agosto	1	0,000	0,215
	18	0,000	1,054
TOTAL		23,001	14,018

**Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en LA VANGUARDIA
(agrupados en los términos expuestos)**

	MAYO								TOTAL	Total notas prensa
	12	13	14	16	17	18	20	22		
Alcalde de Lorca	2	0	0	0	0	1	0	0	3	9
Alcalde de otras ciudades	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Ayuntamiento de Lorca	2	0	1	0	2	1	0	2	8	7
Bomberos	3	0	0	0	0	0	0	0	3	2
Casa Real (componentes)	0	5	5	0	0	0	0	0	10	4
Colegio de Geólogos	0	0	0	0	0	0	3	0	3	0
Consorcio de Comp. de Seguros	0	2	0	1	0	0	0	0	3	36
Cruz Roja.	0	1	0	3	0	0	0	1	5	9
Cuerpo Nacional de Policía	0	1	0	2	0	0	0	0	3	16
CSIC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Delegado/Delegación del Gobien CA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
FF.AA./Ejérc./Armada/Aire/ componentes	1	1	0	0	0	0	0	1	3	45
Emergencias 112 / 061	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
F y C de Seg. del Estado	0	1	0	0	0	0	0	0	1	10
Gabinete seguimiento emergencias	0	0	0	0	0	0	1	0	1	6
Gobi. Central / Ministerios/instituciones	2	9	2	0	2	0	0	2	17	67
M. del Interior/o su titular	4	8	1	1	0	0	0	0	14	25
M. de Fomento/o su titular	0	2	0	0	0	1	0	0	3	15
M. de Defensa/o su titular	1	1	1	0	0	0	0	0	3	19
M. Economía y Hacienda /su titular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
M. de Cultura/o su titular	0	1	0	2	0	0	0	0	3	14
Gobierno de Murcia/Consejeros	1	0	1	0	0	0	0	0	2	18
Guardia Civil	1	1	0	2	0	0	0	0	4	13
Instit. Crédito Oficial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Instituto Geográfico Naciona	7	2	7	0	0	0	0	0	16	6
Instituto Nacional de la SS	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11
Jefe de la oposición	2	3	3	0	0	0	0	0	8	0
Obispo de Cartagena/Nuncio /Papa	1	0	1	0	0	0	0	0	2	1
Plan de emergencia	2	0	0	0	0	0	0	0	2	0
Policía local	0	0	0	1	0	0	0	0	1	2
Presidente del Gobierno	1	6	2	0	0	0	0	0	9	24
Presidente de la CA	0	3	0	0	0	1	0	0	4	5
Protección Civil/DGPCyE	0	2	0	1	0	0	0	0	3	12
Servicio de Emergencias.	3	1	0	1	0	0	0	1	6	0
Sismomur/Plan sísmico	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8
UME	3	2	0	1	0	0	0	1	7	37
Voluntarios/ONG	0	0	0	5	0	0	0	0	5	0
TOTAL	38	52	24	20	4	4	4	8	154	438

**Gráfica comparativa correspondiente al
cuadro estadístico de vocablos (referencias)
publicados en el diario LA VANGUARDIA y en
las notas de prensa del Gobierno Central**



**CLASIFICACIÓN COMUNICACIONAL DEL DISCURSO EXPRESADO EN CADA UNO DE LOS
ARTÍCULOS PUBLICADOS EN EL DIARIO "LA VANGUARDIA"**

MES	DÍA	TÍTULO	CATEGORÍA
Mayo	12	La tierra sacude Lorca	3
		El seísmo de Lorca	3
		Seísmo mortal en Lorca	3
		Roma dejó de reírse del presunto seísmo devastador que no sucedió	1
		"Aquí no puede caerme nada encima"	3
		España actualiza el mapa de riesgos	9
	13	El seísmo deja en la calle a miles de familias.	3
		La foto	6
		Lorca rota	6
		"Por lo menos estamos vivos"	9
		Carencias constructivas agravaron los estragos	3
		España no es consciente del peligro sísmico	3
		Con un 25% de parados, Lorca confiaba en su patrimonio para salir de la crisis	12
		Pedagogía e información	4
	14	Amenaza de derribo en 165 edificios de Lorca	9
		Un lento despertar	3
		Suceso insólito: España funciona	3
		El mapa sísmico subestimó el riesgo en la zona del terremoto	9
		"Dormimos cuarenta en un piso"	6
		Ciudad de inmigrantes	3
	15	El miedo a entrar en casa	3
		Lorca. La sacudida del miedo	5
		¿Cómo pueden los lorquinos recuperarse tras el seísmo?	1
	16	Temblores de solidaridad	2
		Herida abierta en la historia de Lorca	3
	17	El terremoto de Lorca	1
		Milagro en la tragedia	2
		Lorca no despierta de la pesadilla del seísmo	3
	18	Terremotos de cada día	2
		Lorca sufre en los primeros derribos y se fijan las ayudas	2
	20	Lorca en el recuerdo	3
		Los geólogos reclaman edificios preparados contra seísmos en cinco años	1
	22	Lorca	4
		Las otras grietas de Lorca	6
TOTAL			34

Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en diario "LA VANGUARDIA"

Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	4	11,76%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	4	11,76%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	14	41,18%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	2	5,88%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	1	2,94%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	4	11,76%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0,00%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	0	0,00%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	4	11,76%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0,00%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0,00%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	1	2,94%
Total	34	100%

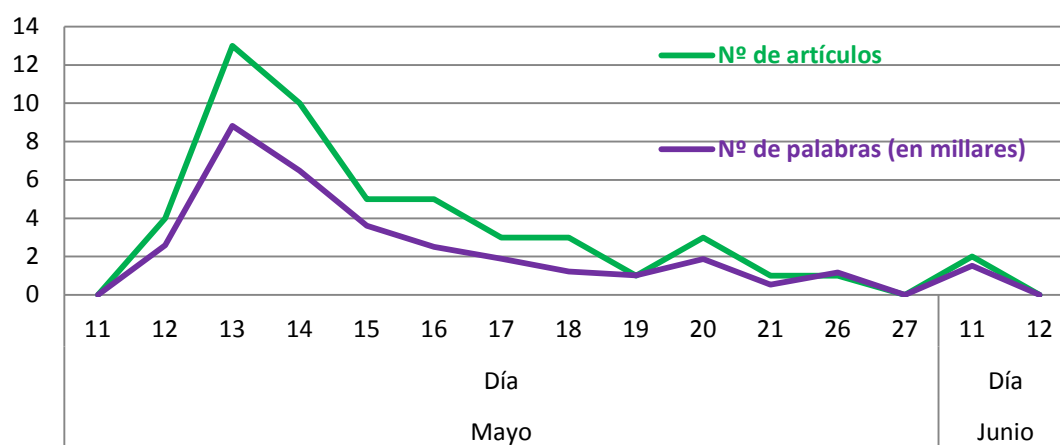
7.7. Datos extraídos del diario PÚBLICO

Conjunto de datos recopilados en el diario PÚBLICO

MES	DÍA	PÁG.	SECCIÓN	Título	Nº DE PALABRAS	Autor del artículo
May	12	1	Portada	Terremoto mortal en Lorca	81	
		30	Actualidad	Un terremoto provoca al menos ocho muertos en Lorca	970	JESÚS PONS
		31	Actualidad	«Parecía que mi casa era de chicle»	781	Público
		32	Actualidad	La sacudida estalló a tan sólo un kilómetro de la superficie	753	JAVIER SALAS / ANNA FLOTATS
	13	1	Portada	No pueden volver a casa	93	
		2 y 3	Tragedia en Murcia	Más de la mitad de los edificios no son seguros	902	
		4	Tragedia en Murcia	Mantas, largas colas para comer y sueños a la intemperie	813	DANIEL AYLLÓN.)
		5	Tragedia en Murcia	El Ejército despliega 600 soldados para apoyar a la ayuda de emergencia	683	Público. Murcia
		6	Tragedia en Murcia	El negocio más visitado	1417	D.A
		8	Tragedia en Murcia	Un país desarmado frente a los seísmos	1008	M.A.
		9	Tragedia en Murcia	La nuclear en Murcia que paró Paco Rabal	843	MANUEL ANSEDE.
		9	Tragedia en Murcia	Del mortal tsunami de siglo XVIII a los muertos de 1969	471	PÚBLICO. MADRID
		10	Tragedia en Murcia	El Gobierno aprueba un plan urgente de ayuda a los afectados	1149	
		11	Tragedia en Murcia	Terremoto de Estado	612	CARLES RAMIÓ
		14	Opinión	Lorca y los políticos	241	Jesús Maraña Juan Carlos Escudier
		15	Opinión	La ley también tiembla en Lorca	377	
		62	Comunicac.	El terremoto dispara la audiencia de TVE	208	
	14	1	Portada	Lorca. Uno de cada diez edificios amenaza ruina.	32	
		7	Crónica	IU usa Lorca para mostrar la eficacia de lo público	919	JUANMA ROMERO
		19	La trama mediática	Palabras sísmicas	416	Javier Vizcaíno
		34	Actualidad	11.000 vecinos no podrán regresar a sus casas en meses	986	D. AYLLÓN / M. Á. CRIADO
		35	Actualidad	El cierre de nueve centros educativos afecta a 6.600 alumnos	540	D. A. / M. A. C
		35	Actualidad	3.000 personas despiden a cuatro víctimas del terremoto	246	D.A.
		36	Actualidad	«Cerrar la tienda me llevará a la ruina»	1082	M. A. C. / D. A.

	37	Actualidad	El día a día bajo un mar de lonas militares	861	DANIEL AYLLON.	
	38	Actualidad	Las medidas urgentes aprobadas por el Gobierno	472		
	39	Actualidad	Una norma con margen de mejora	925	JAVIER SALAS/ IÑIGO ADURI	
15	38	Actualidad	Lorca sale del coma, pero sigue en situación crítica	1255	DANIEL AYLLON.	
	39	Actualidad	Un refugio en la costa para los lorquinos	602	D.A. Áuilas	
	40	Actualidad	El rumor hace ronda nocturna	685	M.A. CRIADO.	
	40	Actualidad	Las emergencias y el valor de lo público	579	Joan Subirats	
	41	Actualidad	Seis de cada diez casas ya se pueden habitar	491	M.A.C.	
16	1 y 34	Portada	El gobierno cifra los daños del terremoto en un mínimo de 70 millones	1023	D. AYLLÓN / M. Á. CRIADO	
	34	Actualidad	El equipo de fútbol alivia las penas <<El terremoto ha sido un castigo del Señor>>	167	D.A.	
	35	Actualidad		626	M.A.C.	
	36	Actualidad	<<Qué hago, puedo entrar en mi casa o no?	690	D.A./M.A.C	
17	40	Actualidad	Lorca recupera el pulso	1110	D. A / CRIADO	
	41	Actualidad	El Ayuntamiento se propone acabar con las falsas víctimas	444	D.A	
	41	Actualidad	Esperanza en un derribo a la última	340	M.A.C.	
18	36	Actualidad	Un promotor marca de verde sus propias casas	564	MIGUEL ANGEL CRIADO	
	36	Actualidad	El control de víctimas reduce a mil los acampados	491	DANIEL AYLLÓN.	
	36	Actualidad	Los dueños de casas destruidas recibirán hasta 106.000 euros	169	D.A	
19	42	Actualidad	Lorca reclama la suspensión de las hipotecas	1024	MIGUEL ANGEL CRIADO	
20	40	Actualidad	Los afectados recibirán ayudas adicionales	184	PÚBLICO	
	42	Ciencias	España no está preparada para su gran terremoto	1226	JAVIER SALAS	
	43	Ciencias	El próximo gran seísmo nipón será junto a Tokio	460	JAVIER SALAS	
21	39	Actualidad	Un plan de empleo para los lorquinos	529	PÚBLICO.	
26	28	Actualidad	Uno de cada cinco edificios de Lorca	1178	D.AYLLÓN/M.A. CRIADO	
					MIGUEL ÁNGEL CRIADO.	
Junio	11	34	Actualidad	Los derribos no cesan en Lorca	1181	
		35	Actualidad	<<No ha llegado la ayuda estatal y autonómica	344	M.A.C.

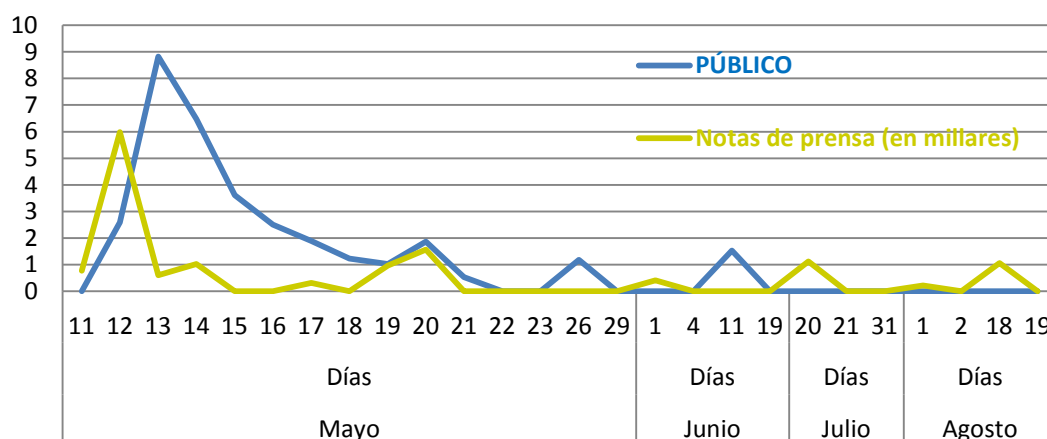
Gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por PÚBLICO



Datos relativos s la gráfica comparativa entre el número de artículos y palabras publicadas por PÚBLICO

Mes	Día	Nº de artículos	Nº de palabras (en millares)
Mayo	11	0	0,000
	12	4	2,585
	13	13	8,817
	14	10	6,479
	15	5	3,612
	16	5	2,506
	17	3	1,894
	18	3	1,224
	19	1	1,024
	20	3	1,870
	21	1	0,529
Junio	26	1	1,178
	11	2	1,525
TOTAL		51	33,243

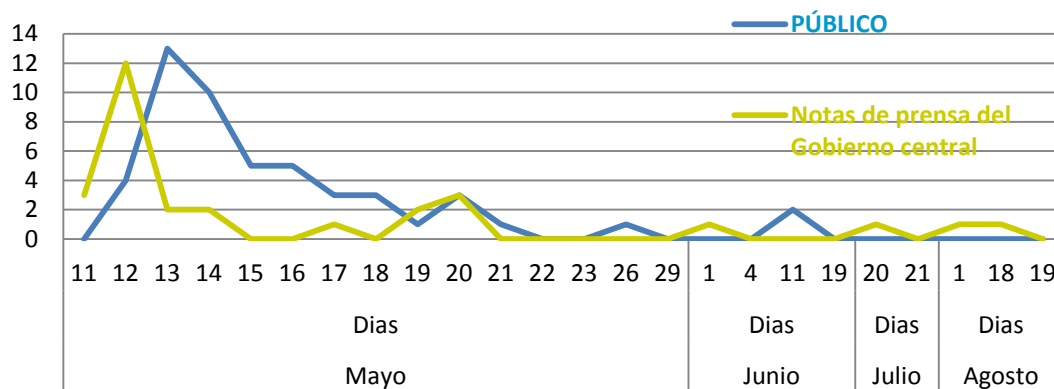
Gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por PÚBLICO y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)



Datos correspondiente a la gráfica comparativa entre el número de palabras publicadas por PÚBLICO y el Gobierno Central en sus notas de prensa (en millares)

Mes	Días	PÚBLICO	Notas de prensa (en millares)
Mayo	11	0,000	0,769
	12	2,585	5,983
	13	8,817	0,599
	14	6,479	1,027
	15	3,612	0,000
	16	2,506	0,000
	17	1,894	0,307
	18	1,224	0,000
	19	1,024	0,965
	20	1,870	1,569
	21	0,529	0,000
	26	1,178	0,000
Junio	1	0,000	0,412
	11	1,525	0,000
Julio	20	0,000	1,118
Agosto	1	0,000	0,215
	18	0,000	1,054
TOTAL		33,243	14,018

**Gráfica comparativa entre el número de artículos publicados por
PÚBLICO y el número de notas de prensa emitidas por el
Gobierno Central**



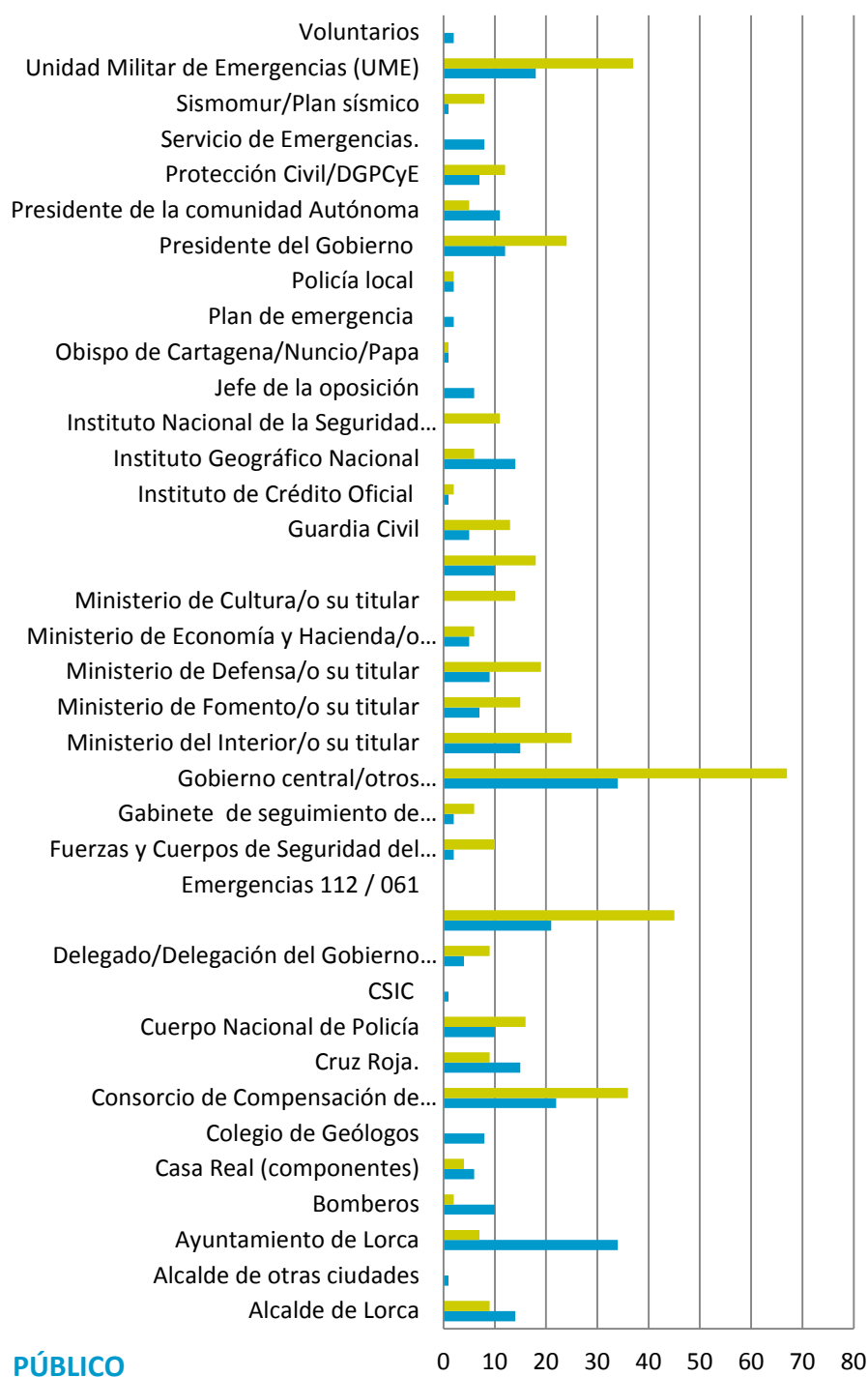
**Datos relativos a la gráfica comparativa entre el número de
artículos publicados por PÚBLICO y el número de notas de
prensa emitidas por el Gobierno Central**

Mes	Días	PÚBLICO	Notas de prensa del Gobierno central
Mayo	11	0	3
	12	4	12
	13	13	2
	14	10	2
	15	5	0
	16	5	0
	17	3	1
	18	3	0
	19	1	2
	20	3	3
	21	1	0
Junio	26	1	0
	1	0	1
Julio	11	2	0
	20	0	1
Agosto	1	0	1
	18	0	1
TOTAL		51	29

**Cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario PÚBLICO
(agrupados en los términos expuestos)**

	MAYO												JUN	Total	Total notas prensa
	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	26	11			
Alcalde de Lorca	1	1	1	2	1	1	1	3	1	0	0	2	14	9	
Alcalde de otras ciudades	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
Ayuntamiento de Lorca	0	4	1	1	3	6	6	4	0	3	2	4	34	7	
Bomberos	0	0	4	3	2	0	0	1	0	0	0	0	10	2	
Casa Real (componentes)	0	1	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	4	
Colegio de Geólogos	4	1	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	8	0	
Consortio Comp. Seguros	0	14	3	2	3	0	0	0	0	0	0	0	22	36	
Cruz Roja	2	2	5	1	1	3	0	0	0	0	0	1	15	9	
Cuerpo Nacional de Policía	0	2	3	5	0	0	0	0	0	0	0	0	10	16	
CSIC	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	
Delegado/Delegación Gob. CA	1	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4	9	
FF.AA./Ejér/Armada/Aire/com	0	8	6	2	2	1	1	0	0	0	1	0	21	45	
Emergencias 112 / 061	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
F y C de Seguridad del Estado	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	2	10	
Gab. seguimiento emergencias	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	2	6	
Gob. Central/Ministerios/instit.	0	17	10	1	1	1	0	0	0	0	3	1	34	67	
M. Interior/o su titular	0	7	1	0	0	3	0	0	4	0	0	0	15	25	
M.de Fomento/o su titular	0	2	2	0	0	1	1	0	1	0	0	0	7	15	
M. de Defensa/o su titular	0	5	0	2	1	0	0	0	0	0	1	0	9	19	
M. Eco. Hacienda/o titular	0	1	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	5	6	
M. de Cultura/o su titular	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	
Gob. de Murcia/Consejeros	0	1	1	1	0	0	0	4	0	1	2	0	10	18	
Guardia Civil	1	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	5	13	
Instituto de Crédito Oficial	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	
Instituto Geográfico Nacional	3	9	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	14	6	
Instituto Nacional de la S S	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	11	
Jefe de la oposición	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	0	
Obispo/Nuncio /Papa	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	
Plan de emergencia	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	
Policía local	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	
Presidente del Gobierno	0	6	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	24	
Presidente de laCA	1	1	0	3	1	1	1	0	1	2	0	0	11	5	
Protección Civil/DGPCyE	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	12	
Servicio de Emergencias.	2	3	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	
Sismomur/Plan sísmico	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	
Unidad Militar de Emergencias	1	3	3	3	3	1	0	0	1	0	1	2	18	37	
Voluntarios/ONG	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	
TOTAL	21	101	63	33	22	18	10	14	10	7	10	11	320	438	

Gráfica comparativa correspondiente al cuadro estadístico de vocablos (referencias) publicados en el diario PÚBLICO y en las notas de prensa del Gobierno



**CLASIFICACIÓN COMUNICACIONAL DEL DISCURSO EXPRESADO EN CADA UNO DE LOS
ARTÍCULOS PUBLICADOS EN EL DIARIO "PÚBLICO"**

MES	DÍA	TÍTULO DEL ARTÍCULO	CATEGORÍA
Mayo	12	Terremoto mortal en Lorca	3
		Un terremoto provoca al menos ocho muertos en Lorca	3
		«Parecía que mi casa era de chicle»	6
	13	La sacudida estalló a tan sólo un kilómetro de la superficie	1
		No pueden volver a casa	3
		Más de la mitad de los edificios no son seguros	3
		Mantas, largas colas para comer y sueños a la intemperie	3
		El Ejército despliega 600 soldados para apoyar a la ayuda de emergencia	6
		El negocio más visitado	3
		Un país desarmado frente a los seísmos	3
		La nuclear en Murcia que paró Paco Rabal	1
		Del mortal tsunami de siglo XVIII a los muertos de 1969	1
		El Gobierno aprueba un plan urgente de ayuda a los afectados	9
		Terremoto de Estado	2
		Lorca y los políticos	1
		La ley también tiembla en Lorca	3
		El terremoto dispara la audiencia de TVE	10
	14	Lorca. Uno de cada diez edificios amenaza ruina.	1
		IU usa Lorca para mostrar la eficacia de lo público	1
		Palabras sísmicas	4
		11.000 vecinos no podrán regresar a sus casas en meses	9
		El cierre de nueve centros educativos afecta a 6.600 alumnos	9
		3.000 personas despiden a cuatro víctimas del terremoto	12
		«Cerrar la tienda me llevará a la ruina»	2
		El día a día bajo un mar de lonas militares	5
		Las medidas urgentes aprobadas por el Gobierno	2
		Una norma con margen de mejora	3
	15	Lorca sale del coma, pero sigue en situación crítica	6
		Un refugio en la costa para los lorquinos	6
		El rumor hace ronda nocturna	9
		Las emergencias y el valor de lo público	3
		Seis de cada diez casas ya se pueden habitar	9
		El gobierno cifra los daños del terremoto en un mínimo de 70 millones	9
	16	El gobierno cifra los daños del terremoto en un mínimo de 70 millones	9
		El equipo de fútbol alivia las penas	12
		<<El terremoto ha sido un castigo del Señor>>	6
		<<Qué hago, puedo entrar en mi casa o no?	2

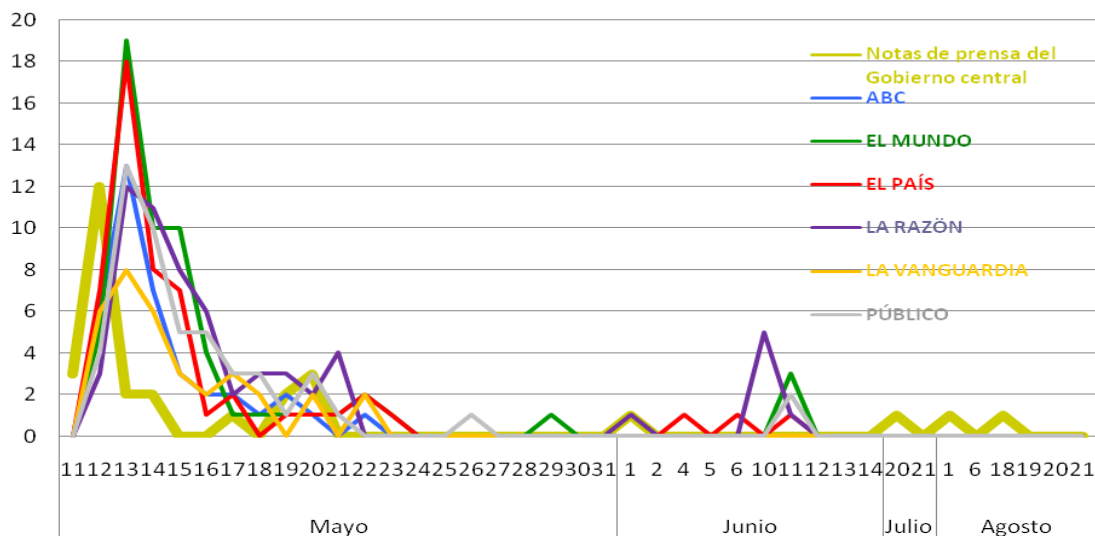
17	Lorca recupera el pulso	3
	El Ayuntamiento se propone acabar con las falsas víctimas	12
	Esperanza en un derribo a la última	9
18	Un promotor marca de verde sus propias casas	9
	El control de víctimas reduce a mil los acampados	3
	Los dueños de casas destruidas recibirán hasta 106.000 euros	2
19	Lorca reclama la suspensión de las hipotecas	9
20	Los afectados recibirán ayudas adicionales	9
	España no está preparada para su gran terremoto	6
	El próximo gran seísmo nipón será junto a Tokio	1
21	Un plan de empleo para los lorquinos	9
26	Uno de cada cinco edificios de Lorca	9
Junio 11	Los derribos no cesan en Lorca	2
	<<No ha llegado la ayuda estatal y autonómica	6
	TOTAL	51

Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional del discurso expresado en cada uno de los artículos publicados en diario "PÚBLICO"

Categoría	Nº de artículos	Porcentaje
01. Se habla a propósito de lo que se dice	7	13,73%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	6	11,76%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	12	23,53%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	1	1,96%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	1	1,96%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	7	13,73%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0,00%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	0	0,00%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	13	25,49%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	1	1,96%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0,00%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	3	5,88%
Total	51	100%

7.8. Cuadros estadísticos y gráficas comparativas relativas a los totales de los datos obtenidos en los distintos diarios, así como en las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

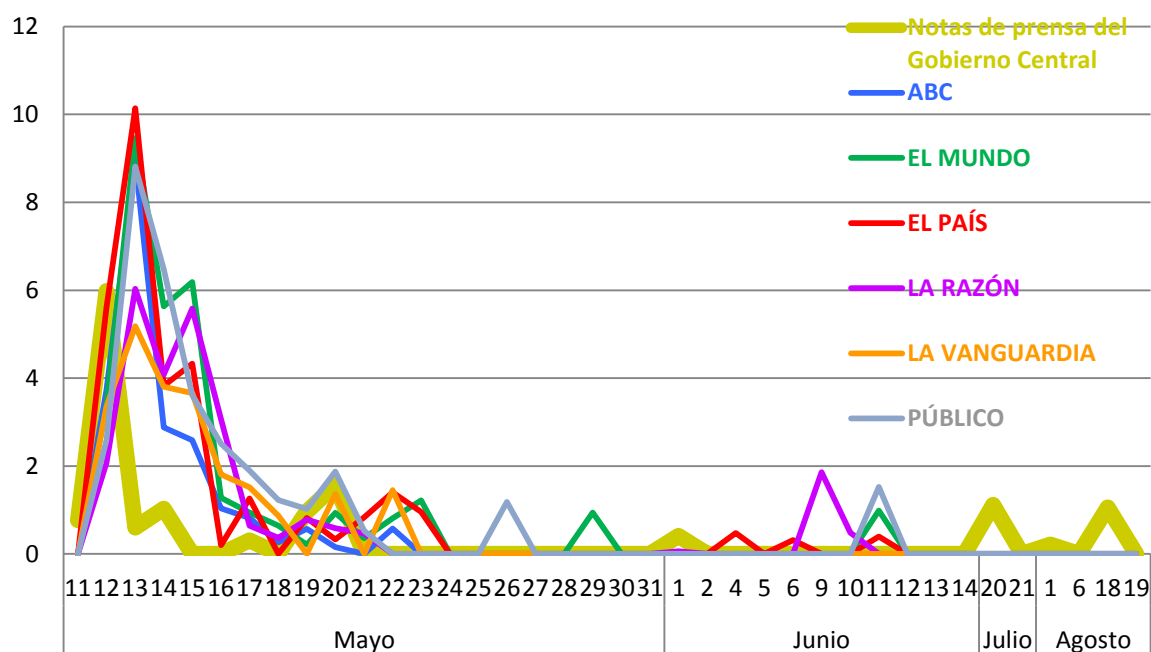
Gráfico correspondiente al número de artículos publicados en los diarios y en las notas de prensa del Gobierno Central



Datos correspondientes al número de artículos publicados en los diarios y en las notas de prensa del Gobierno Central

Mes	Día	Notas de prensa	Diarios					PÚBLICO	Total prensa
			ABC	EL MUNDO	EL PAÍS	LA RAZÓN	LA VANGUARDIA		
Mayo	11	3	0	0	0	0	0	0	0
	12	12	6	5	7	3	6	4	31
	13	2	13	19	18	12	8	13	83
	14	2	7	10	8	11	6	10	52
	15	0	3	10	7	8	3	5	36
	16	0	2	4	1	6	2	5	20
	17	1	2	1	2	2	3	3	13
	18	0	1	1	0	3	2	3	10
	19	2	2	1	1	3	0	1	8
	20	3	1	1	1	2	2	3	10
	21	0	0	1	1	4	0	1	7
	22	0	1	2	2	0	2	0	7
	23	0	0	1	1	0	0	0	2
	26	0	0	0	0	0	0	1	1
	29	0	0	1	0	0	0	0	1
	Junio 1	1	0	0	0	1	0	0	1
	4	0	0	0	1	0	0	0	1
	6	0	0	0	1	0	0	0	1
	10	0	0	0	0	5	0	0	5
	11	0	0	3	1	1	0	2	7
Julio	20	1	0	0	0	0	0	0	0
Agosto	1	1	0	0	0	0	0	0	0
	18	1	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		29	38	60	52	61	34	51	296

Gráfico correspondientes al número de palabras (expresado en millares) publicadas en los diarios y en las notas de prensa del Gobierno Central



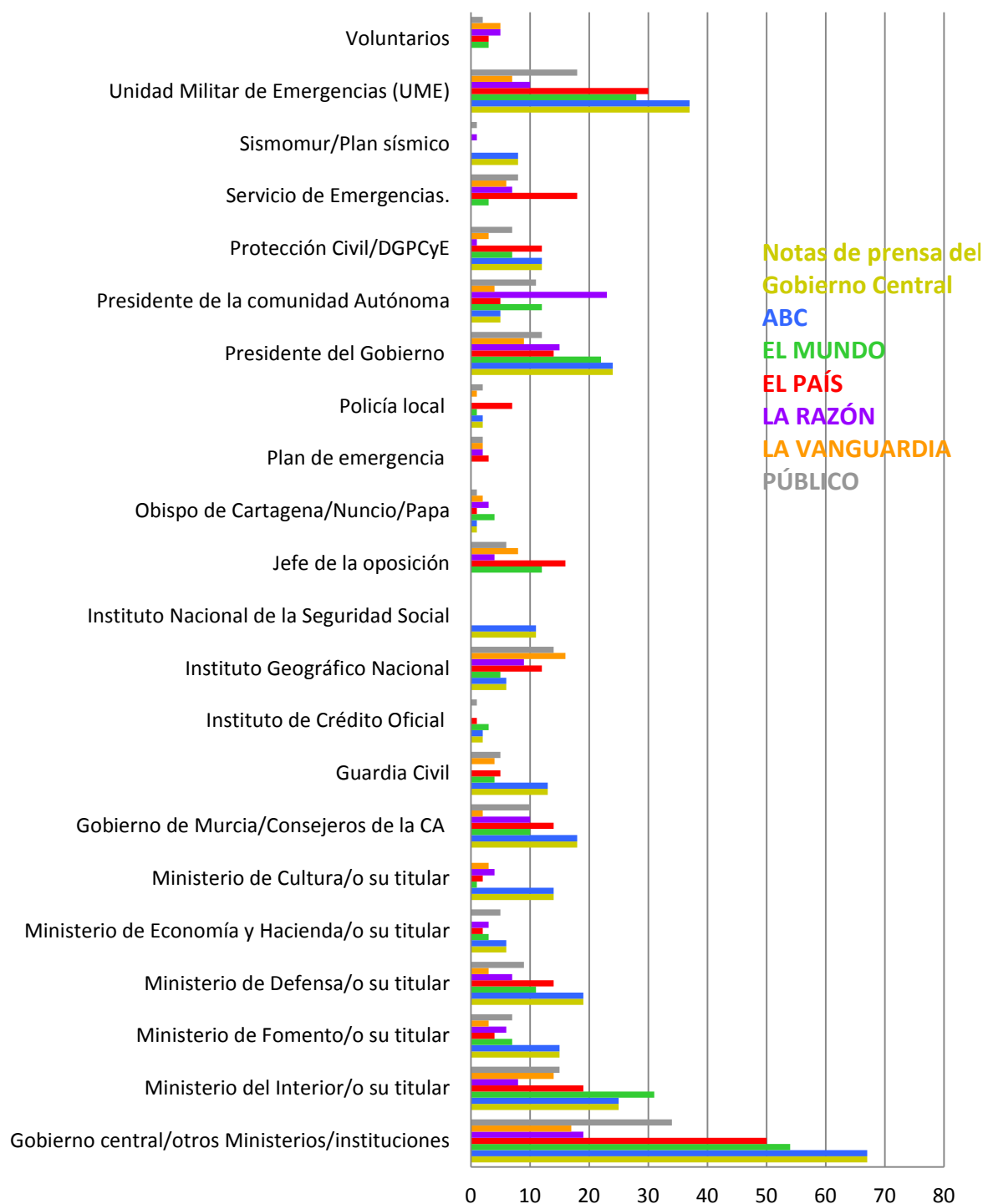
Mes	Día	Notas de prensa	ABC	EL MUNDO	EL PAÍS	LA RAZÓN	LA VANGUARDIA	PÚBLICO	Total prensa
Mayo	11	0,77	0	0	0	0	0	0	0
	12	5,98	3,73	3,38	5,61	2,07	3,35	2,59	20,7
	13	0,6	8,96	9,47	10,1	6,03	5,18	8,82	48,6
	14	1,03	2,88	5,63	3,82	4,08	3,8	6,48	26,7
	15	0	2,59	6,19	4,33	5,58	3,66	3,61	26
	16	0	1,04	1,28	0,2	3,06	1,81	2,51	9,88
	17	0,31	0,82	0,94	1,27	0,64	1,52	1,89	7,08
	18	0	0,26	0,64	0	0,37	0,87	1,22	3,36
	19	0,97	0,57	0,21	0,82	0,78	0	1,02	3,4
	20	1,57	0,15	0,93	0,33	0,59	1,37	1,87	5,24
	21	0	0	0,36	0,84	0,47	0	0,53	2,2
	22	0	0,58	0,81	1,4	0	1,45	0	4,24
	23	0	0	1,22	0,96	0	0	0	2,17
	26	0	0	0	0	0	0	1,18	1,18
Junio	29	0	0	0,94	0	0	0	0	0,94
	1	0,41	0	0	0	0,06	0	0	0,06
	4	0	0	0	0,48	0	0	0	0,48
	6	0	0	0	0,32	0	0	0	0,32
	9	0	0	0	0	1,86	0	0	1,86
	10	0	0	0	0	0,49	0	0	0,49
Julio	11	0	0	0,99	0,4	0	0	1,53	2,91
	20	1,12	0	0	0	0	0	0	0
Agosto	1	0,22	0	0	0	0	0	0	0
	18	1,05	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL		14,01	21,6	33	30,9	26,1	23	33,2	167,74

**Cuadro estadístico sobre el número de vocablos/referencias publicados en las notas de prensa del Gobierno Central y los diarios de información general.
(agrupados en los términos que se han expuesto)**

	Notas de prensa del Gobierno Central	PRENSA					
		ABC	EL MUNDO	EL PAÍS	LA RAZÓN	LA VANGUARDIA	PÚBLICO
Alcalde de Lorca	9	9	16	20	12	3	14
Alcalde de otras ciudades	0	0	7	0	0	1	1
Ayuntamiento de Lorca	7	7	14	17	17	8	34
Bomberos	2	2	3	4	4	3	10
Casa Real (componentes)	4	4	11	7	24	10	6
Colegio de Geólogos	0	0	13	3	8	3	8
Consorcio de Compensación de Seguros	36	36	8	5	3	3	22
Cruz Roja.	9	9	7	24	4	5	15
Cuerpo Nacional de Policía	16	16	6	10	4	3	10
CSIC	0	0	0	0	0	0	1
Delegado/Delegación del Gob. FF.AA./Ejército/Armada/Aire/y sus componentes	9	9	7	6	3	0	4
Emergencias 112 / 061	45	45	13	23	8	3	21
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	0	0	0	3	0	1	0
Gab.seguim. crisis/emergencias	10	10	1	1	1	1	2
Gobierno central/otros	6	6	0	0	0	1	2
Ministerios/instituciones	67	67	54	50	19	17	34
-M. del Interior/o su titular	25	25	31	19	8	14	15
-M. de Fomento/o su titular	15	15	7	4	6	3	7
-M. de Defensa/o su titular	19	19	11	14	7	3	9
-M. Econom.Hacienda/o titular	6	6	3	2	3	0	5
--M.de Cultura/o su titular	14	14	1	2	4	3	0
Gobierno de Murcia/Consejeros de la CA	18	18	10	14	10	2	10
Guardia Civil	13	13	4	5	0	4	5
Instituto de Crédito Oficial	2	2	3	1	0	0	1
Instituto Geográfico Nacional	6	6	5	12	9	16	14
Instituto Nacional de la SS.	11	11	0	0	0	0	0
Jefe de la oposición	0	0	12	16	4	8	6
Obispo /Nuncio/Papa	1	1	4	1	3	2	1
Plan de emergencia	0	0	0	3	2	2	2
Policía local	2	2	1	7	0	1	2
Presidente del Gobierno	24	24	22	14	15	9	12
Presidente de la C.A.de Murcia	5	5	12	5	23	4	11
Protección Civil/DGPCyE	12	12	7	12	1	3	7
Servicio de Emergencias.	0	0	3	18	7	6	8
Sismomur/Plan sísmico	8	8	0	0	1	0	1
Unidad Militar de Emergencias	37	37	28	30	10	7	18
Voluntarios	0	0	3	3	5	5	2
TOTAL	226	438	327	355	225	154	320

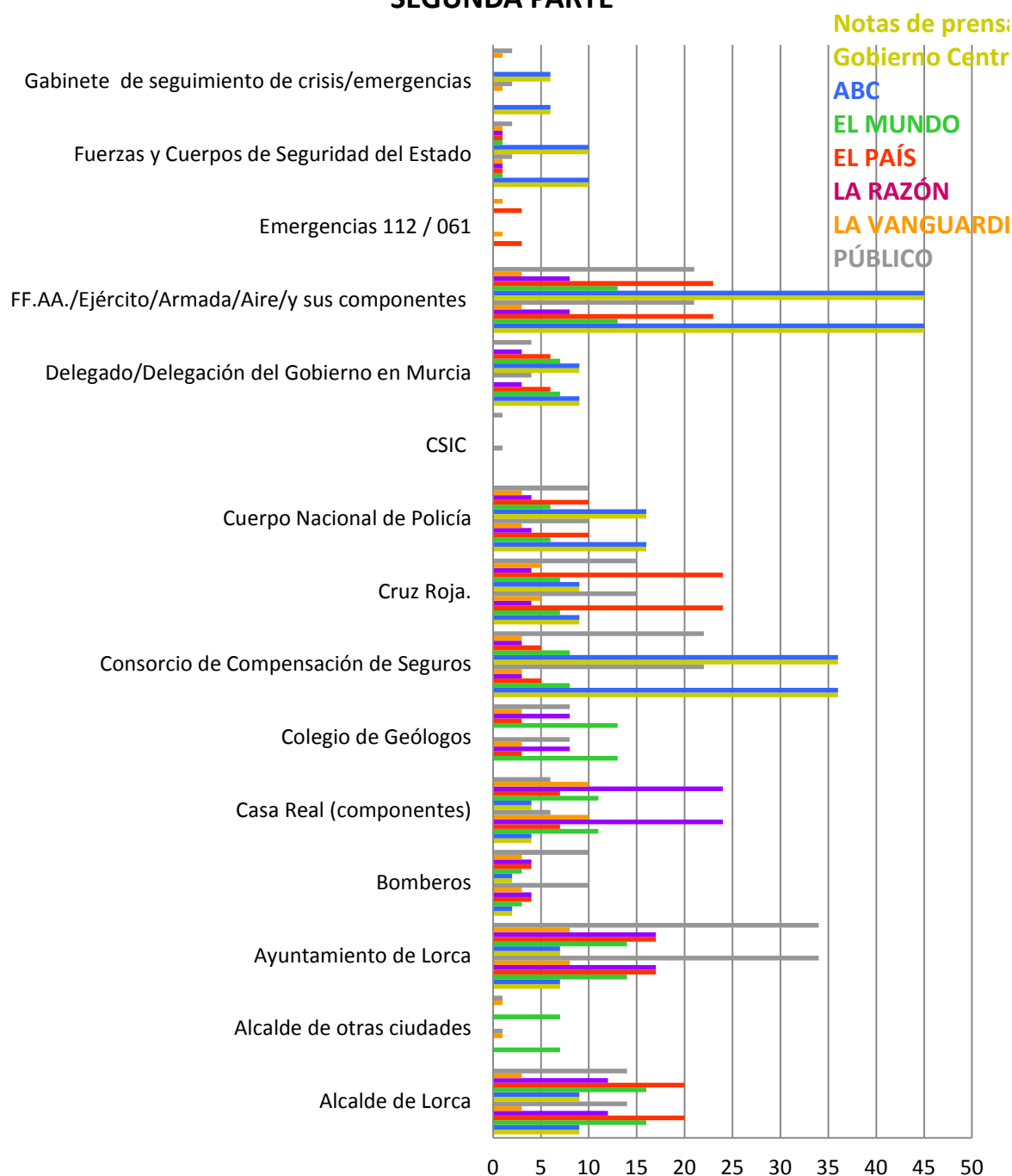
Gráfica correspondiente a los datos estadísticos sobre el número de vocablos/referencias publicados en las notas de prensa del Gobierno Central y los diarios de información general

PRIMERA PARTE



**Gráfica correspondiente a los datos estadísticos sobre el número de
vocablos/referencias publicados en las notas de prensa del Gobierno
Central y los diarios de información general**

SEGUNDA PARTE



**Cuadro estadístico relativo a la clasificación comunicacional de los discurso
publicados en los diarios y en las notas de prensa del Gobierno Central**

Categoría	Notas de prensa	Diarios						Total prensa	TOTAL
		ABC	EL MUNDO	EL PAÍS	LA RAZÓN	LA VANGUARDIA	PÚBLICO		
01. Se habla a propósito de lo que se dice	0	0	3	3	3	4	7	20	20
02. Se habla a propósito de lo que se hace	0	1	3	6	10	4	6	30	30
03. Se habla a propósito de lo que acontece	0	7	21	21	18	14	12	93	93
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	0	4	1	1	0	2	1	9	9
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	4	2	3	1	1	1	1	9	13
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	3	11	11	7	10	4	7	50	53
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0	0	0	0	0	0	0	0	0
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	5	0	0	1	0	0	0	1	6
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	16	9	7	7	12	4	13	52	68
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0	0	0	0	0	0	1	1	1
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0	0	0	0	0	0	0	0	0
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	1	4	11	5	7	1	3	31	32
Total	29	38	60	52	61	34	51	296	325

Cuadro estadístico relativo a los porcentajes de la clasificación comunicacional de los discurso publicados en los diarios y en las notas de prensa del Gobierno

Categoría	Notas de prensa							Total prensa	TOTAL
		ABC	EL MUNDO	EL PAÍS	LA RAZÓN	LA VANGUARDIA	PÚBLICO		
01. Se habla a propósito de lo que se dice	0,0%	0,0%	5,0%	5,8%	4,9%	11,8%	13,7%	6,8%	6,2%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	0,0%	2,6%	5,0%	11,5%	16,4%	11,8%	11,8%	10,1%	9,2%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	0,0%	18,4%	35,0%	40,4%	29,5%	41,2%	23,5%	31,4%	28,6%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	0,0%	10,5%	1,7%	1,9%	0,0%	5,9%	2,0%	3,0%	2,8%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	13,8%	5,3%	5,0%	1,9%	1,6%	2,9%	2,0%	3,0%	4,0%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	10,3%	28,9%	18,3%	11,5%	16,4%	11,8%	13,7%	16,9%	16,3%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	17,2%	0,0%	0,0%	3,8%	0,0%	0,0%	2,0%	0,3%	1,8%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	55,2%	23,7%	11,7%	13,5%	19,7%	11,8%	23,5%	17,6%	20,9%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,0%	0,3%	0,3%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	3,5%	10,5%	18,3%	9,6%	11,5%	2,9%	5,9%	10,5%	9,8%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Los cuadros estadísticos anteriores, relativos a la clasificación comunicacional, destacan que, de lo publicado en prensa, el discurso en el que «Se habla a propósito de lo que acontece» (con un 31,4%), es el preponderante, como era de esperar; en él se reconoce claramente sus características de tipo periodístico propias de la prensa en este tipo de situaciones. No ocurre lo mismo con las notas de prensa publicadas por la Administración Central, en las que predomina el discurso en el que «Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre» alcanzando un 55,2%.

Clasificación de los discursos publicados en los diarios, globalmente, y en las notas de prensa del Gobierno

Categoría	En la prensa ...	En las notas de prensa ...	TOTAL
Total % de "Lo que se dice"	29,7%	24,1%	29,3%
01. Se habla a propósito de lo que se dice	6,8%	0,0%	6,2%
04. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se dice	3,0%	0,0%	2,8%
05. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que se hace	3,0%	13,8%	4,0%
06. Se habla de lo que se dice a propósito de lo que acontece	16,9%	10,3%	16,3%
Total % de "Lo que se hace"	28,0%	72,4%	31,9%
02. Se habla a propósito de lo que se hace	10,1%	0,0%	9,2%
07. Se habla que se hace algo a propósito de lo que se dice	0,0%	0,0%	0,0%
08. Se habla que se hace algo a propósito de lo hecho	0,3%	17,2%	1,8%
09. Se habla que se hace algo a propósito de lo que ocurre	17,6%	55,2%	20,9%
Total % de "Lo que ocurre o acontece"	42,2%	3,5%	38,8%
03. Se habla a propósito de lo que acontece	31,4%	0,0%	28,6%
10. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice	0,3%	0,0%	0,3%
11. Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace	0,0%	0,0%	0,0%
12. Se habla que ocurre algo a propósito de lo que acontece	10,5%	3,5%	9,8%

Para mayor abundamiento, si agrupamos los discursos en función de lo que se habla en ellos, en lo publicado en la prensa se observa nuevamente una preponderancia del discurso en el que se da cuenta «de lo que acontece» (42,2%), sobre el que «habla de lo que se hace» (27%) o de «lo que se dice» (29,7%); y que dentro del discurso calificado como: «lo que acontece», los relacionados con “Se habla que ocurre algo a propósito de lo que se dice” y “Se habla que acontece algo a propósito de lo que se hace”, no parecen tener relevancia. En esta misma agrupación de discursos, en lo referente a las notas de prensa, el discurso relacionado con "Lo que se hace" se ve reforzado hasta el 72,4%.

7.9. Consideraciones finales sobre la gestión de la Comunicación Pública como consecuencia del terremoto ocurrido en Lorca

Las conclusiones que se pueden sacar con relación a la gestión de la información pública por parte de la Administración Pública en caso que nos ocupa se deben enfocar desde aquellos aspectos que influyeron en la forma de darle respuesta a la crisis y los resultados alcanzados. Uno de estos enfoques es el relativo al cumplimiento de las medidas legales que la sociedad ha previsto para estas situaciones; un segundo aspecto a tener presente, es el derivado del ambiente político social dominante en el momento y la forma en que influyó en los acontecimientos. Comencemos con el enfoque derivado de los mandatos legales que en este caso se debieron cumplir.

Los daños personales y materiales ocasionados por los últimos grandes terremotos ocurridos en el mundo, como pueden ser el de Turquía en 2011 con 10.000 muertos, o el de Azerbaiyán del Este en 2010 con 306 personas fallecidas, podrían inducir a calificar al siniestro ocurrido en la ciudad de Lorca, con 9 muertos y 324 heridos, como una catástrofe natural “de carácter menor” o de poca repercusión mundial. Pero si se tiene en cuenta que ocurrió en un país de los denominados “del primer mundo”, que se dio en una zona que estaba tradicionalmente amenazada por el riesgo sísmico, que desde 1995 existe una Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, y que en la zona afectada también existe desde 2006, en la Comunidad Autónoma, un Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (SISMIMUR), los daños materiales y humanos causados, acercan a España más a un país poco desarrollado, como los mencionados, que a otro del primer mundo como podría ser Japón. Aunque se conoce desde hace siglos el riesgo sísmico que amenaza a la zona, la Autoridad competente no ha hecho cumplir con rigor lo legislado al respecto, como se hace en otros países.

Lo antes dicho se podría refutar esgrimiendo los altos costes económicos que supone el cumplir las normas sismorresistentes en las distintas edificaciones, por parte de los habitantes de la zona. Pero los hechos ocurridos han puesto a la luz pública que, junto al problema derivado de los altos costes económicos, han colaborado otros factores como son los intereses espurios de las empresas de construcción, o la pasividad, cuando no falta de diligencia, de las Autoridades. La justificación a estas afirmaciones, desde el punto de vista de la información pública, se basa en los siguientes extremos:

- Aunque en el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en Región de Murcia (SISMIMUR), se determina que se deben llevarse a cabo un conjunto de acciones informativas de carácter preventivo, otras

de las calificadas como “información previa a la población que se pueda ver afectada”, así como tener previstas aquellas otras medidas de información a la población para el caso en que se pueda producir una emergencia sísmica, no se había llevado a cabo ningún Plan de Comunicación que cumpliera lo marcado al respecto en el SISMIMUR. Serían seis años después de aprobado este plan, en mayo de 2012, y como consecuencia de la catástrofe, cuando el Ayuntamiento de Lorca abordase el asunto aprobando el correspondiente “Plan de Actuación de Ámbito Local frente al Riesgo Sísmico en Lorca” (SISMILOR). Las consecuencias de la carencia de un Plan de Información a la población y sus correspondientes campañas informativas no se pueden evaluar; pero si se escucha lo expresado por los vecinos afectados y las causas que provocaron la mayor parte de las nueve muertes ocurridas, no es una temeridad afirmar que la población civil no tenía la información adecuada para dar respuesta a una emergencia derivada de un sísmico. Las imágenes estremecedoras de una madre que con sus dos hijas menores corría por una estrecha calle durante los temblores se podría calificar de conducta temeraria, demostrando el desconocimiento de las medidas de autoprotección para este caso; el azar permitió que segundos más tarde de pasar por la zona las tres personas, se desplomasen unas cornisas que, sin duda, les hubiesen causado la muerte momentos antes⁵¹⁸.

- La Administración Central no está excluida de un reproche, si cabe mayor. Se ha visto, que ocurrido el movimiento sísmico, independientemente de la declaración del nivel de emergencia (Autonómico o de interés Nacional), la Administración Central está obligada a suplir las carencias de información a la población civil que puedan producirse, recuérdese que la Administración General del Estado debe colaborar con el resto de las Administraciones en la difusión pública de la información a la población civil⁵¹⁹. Dicho lo cual

⁵¹⁸ En “YouTube” se puede ver el caso referido con el título “Una cámara graba como cae un edificio sobre una mujer y sus 2 hijas en Lorca (Terremoto)”. Disponible en: http://www.youtube.com/watch?v=oRFpc_t4M7s (Consulta efectuada el 15 de abril de 2013)

⁵¹⁹ “5.2.4 Difusión pública de la información.–La AGE colaborará con el resto de las Administraciones en la difusión pública de la información. Esta colaboración se enmarcará dentro de los procedimientos establecidos en el Plan de Coordinación y Apoyo de coordinación informativa en situaciones de emergencia. (...) 5.6 Planes de coordinación y apoyo.–La Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante Riesgo Sísmico indica en su apartado 3.3.3.5. que en el Plan Estatal quedarán estructurados una serie de planes de coordinación y apoyo para su aplicación en emergencias sísmicas de interés nacional o en apoyo a los planes de Comunidades Autónomas. (...) Los Planes de Coordinación y Apoyo que han de formar parte del Plan Estatal, de acuerdo con lo especificado en el Anexo I, son los siguientes: (...) 10. Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia. 10.1 Objetivos. – Conseguir la

cabe preguntarse: ¿qué canales unitarios de distribución de la información referente a las acciones de respuesta ante la emergencia sísmica y para evitar la difusión de informaciones contradictorias a la población se activaron? Desde los primeros momentos en que se produjo la emergencia, ninguna Administración instó a los medios de comunicación para que difundiesen la información oportuna para que la población civil se autoprotgiese en las primeras horas, tampoco se hizo ningún avance informativo (a nivel nacional) en tal sentido, limitándose las emisiones a transmitir la noticia con mayor o menor rigor; el análisis comunicacional de los discursos emitidos a través de las notas de prensa de la Administración Central y la prensa escrita así lo demuestra. Dicho lo cual, se puede afirmar de forma categórica que la Administración Central, durante las primeras horas de la catástrofe, tampoco cumplió con lo marcado en la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en lo que se refiere a información a la población en caso de emergencia sísmica.

En cuanto al segundo aspecto, el derivado del ambiente político social dominante en el momento y la forma en que influyó en los acontecimientos, no se puede pasar por alto que las elecciones que se celebraron el día 22 de mayo influyeron en gran medida sobre la respuesta que se dio a la crisis, así como la forma en que se gestionó la información pública. Si el acuerdo general entre partidos era el no hacer críticas negativas sobre la coordinación de la respuesta a la catástrofe por parte de los distintos actuantes, los datos sacados de las hemerotecas y los obtenidos entre la población afectada, en lo referente a la Información Pública, no reflejan lo mismo.

- Aunque la emergencia fue declarada de nivel 2, quedando la gestión de la misma en el ámbito de la Comunidad Autónoma, la gran afluencia y la multitud de visitas de políticos pertenecientes a los distintos partidos, fue el resultado de la pugna por conseguir el voto entre la población afectada y los telespectadores del resto de la nación, la prueba es que los mismos partidos políticos se acusaron de ello mutuamente. El número de impactos (o referencias como en este trabajo se les ha denominado) aparecidos en los medios de comunicación para el Presidente del Gobierno, componentes del Gobierno o Jefe de la oposición preponderaron sobre los verdaderos protagonistas: Los

coordinación administrativa para establecer canales unitarios de distribución de la información referente a las acciones de respuesta ante la emergencia sísmica y para evitar la difusión de informaciones contradictorias a la población.”

Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio del Interior. BOE núm.86, de 9 de abril de 2010, páginas 32062 a 32099.

bomberos, Cruz Roja, Cuerpo Nacional de Policía, Policía local, Guardia Civil, Componentes de la FF.AA., Servicios de Protección Civil y Emergencias, Voluntarios, etc.

- En este sentido, la gestión política de la información pública, se debe hacer especial mención a la Unidad Militar de Emergencias; la política gubernamental de promocionar a esta unidad militar hizo que el resto de unidades militares participantes, así como el personal perteneciente a los distintos servicios de emergencia y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, quedasen en un segundo plano tanto en las noticias publicadas en los diarios como en las notas de prensa emitidas por el Gobierno Central. Esta cuestión, cuando menos, merece un reproche a los responsables de la Administración que gestionaron la información pública en la catástrofe, pues con esta actitud, lejos informar y reconocer los esfuerzos que realizaban los diversos grupos implicados en dar respuesta a la crisis, en mayor o menor medida, se promueve el recelo y el malestar entre esta unidad y el resto de grupos.
- La valoración e influencia del ambiente político social en la información al público fue decisiva, pues de los 325 artículos y notas de prensa que se publicaron desde el día que ocurrió el terremoto, 304 vieron la luz entre el día 11 de mayo y el 23, el día siguiente a las elecciones. Una vez acabadas las elecciones, los políticos perdieron el interés por la ciudad de Lorca, consiguiendo que el foco informativo se centrara en los resultados electorales.

Por último, los términos, “Voluntarios/ONG”, “SISMIMUR/Plan sísmico”, “Protección Civil y Emergencias”, “Plan de Emergencia” y “Gabinete de seguimiento de crisis/emergencias”, al menos durante las primeras veinticuatro horas, no fueron reflejados en la prensa como cabía esperar en un desastre de esta envergadura, sobre todo si se tiene en cuenta la relevancia y protagonismo que tienen en este tipo de situaciones. Pero lo que más llama la atención es que en ningún artículo ni nota de prensa publicados en la prensa de ámbito nacional, salvo error u omisión, aparece alguno de los términos oficina de comunicación, oficina de prensa, gabinete de comunicación, gabinete de prensa, u otro que haga referencia a algún órgano de comunicación o al correspondiente DIRCOM perteneciente a cualquiera de las instituciones concernidas en la catástrofe. Estos últimos datos son muy reveladores sobre el funcionamiento y eficacia demostrados por el sistema de Información Pública de emergencias utilizado, por parte de la Administración Pública, en el terremoto ocurrido en Lorca el 11 de mayo de 2011.

5. Conclusiones

5. CONCLUSIONES

Del análisis que se ha practicado en el ordenamiento jurídico español, se puede afirmar que la legislación en materia de Comunicación/Información Pública, en el ámbito de la emergencia, es confusa en los conceptos, con una profusión de textos al respecto que, de forma muy difusa, determinan la forma de gestionar la función pública de informar en situaciones de catástrofe, emergencia y protección a la población civil. Debido a ello, los términos comunicación e información no se encuentran definidos e identificados con nitidez.

La confusión comienza cuando se observa la discordancia entre las definiciones que la Administración da a los conceptos de comunicación e información, y lo que en el DRAE⁵²⁰ y las Ciencias de la Información se entiende sobre ellos; estas últimas versiones, las del DRAE y las Ciencias de la Información, han venido siendo aceptadas y utilizadas por la sociedad civil, incluyendo a los medios de comunicación social. Enfoques, el jurídico y el social, que unidos a los diferentes tipos de información que la Administración emite como son: la información previa a la población, la epidémica, la radiológica, la alimentaria, la sanitaria, la asistencial, la clínica, la de salud pública, la institucional, etc., suponen una gran diversidad de formas de gestionar la función pública de informar, dependiendo de los diferentes campos de la Administración.

Desde el advenimiento de la Democracia, los distintos Gobiernos han dado primacía a la llamada Comunicación Institucional, que suele derivar en propaganda política, o cuando menos en ditirambos⁵²¹, dejando la gestión de la Información Pública en manos de los distintos departamentos ministeriales. Esta circunstancia ha provocado un abundante número de disposiciones legales, en las que se tratan temas relacionados con el asunto desde enfoques heterogéneos de una forma vaga e imprecisa en cada uno de ellos, salvo en los relacionados con las emergencias nucleares. Resultado de todo esto es la carencia de normativas actuales que regulen la comunicación/información en

⁵²⁰ Según el DRAE, los términos “informar” e “información” deben ser entendidos como “Enterar, dar noticia de algo”, “acción y efecto de informar”, “Comunicación o adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada”, “Conocimientos así comunicados o adquiridos”

⁵²¹ “En suma, se trata de una norma que tiene por objeto asegurar, por una parte, que la Administración cuando informa lo hace neutralmente y no tergiversa su función difundiendo, como a veces ha ocurrido, ditirambos o alimentando intereses partidarios, ...”. Fernández de la Vega Sanz, María Teresa. Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Página 6073.

situaciones de catástrofe o emergencia, limitándose el asunto a unas cuantas publicaciones que, careciendo de fuerza legal, se han transformado en referencias obsoletas hechas únicamente desde un punto de vista sociológico, y no desde el de la información a la población para aumentar su autoprotección.

El ordenamiento jurídico es tan confuso en este asunto, el de la función pública de informar, que al hacer referencia a los distintos órganos de comunicación de la Administración que lo gestionan se mezclan, en un tótem revolútem, un conjunto de denominaciones como: Gabinete u Oficina de Relaciones Informativas y Sociales, Gabinete u Oficina de prensa, Gabinete u Oficina de comunicación u Oficina de Relaciones públicas. También se da la paradoja de que la Dirección General de Comunicación, dependiente del Ministerio de la Presidencia, al referirse a los diversos órganos que la componen utiliza, de forma indiscriminada, los términos información y comunicación, en concreto: Secretaría de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional, Subdirección General de Información Nacional, Subdirección General de Información Internacional, o, Subdirección General de Comunicación Electrónica y Nuevas Tecnologías. Incluso la Jefatura del Estado, al citar a los puestos de trabajo correspondientes a sus órganos de comunicación, lo hace como puestos de carácter instrumental correspondientes al área de “comunicación social”⁵²². Toda esta terminología no es de nuevo cuño, se ha formado a través del tiempo conviviendo entre los distintos departamentos ministeriales, y que, como se aprecia, no ha asimilado ni incluido las nuevas tendencias de la empresa privada, hasta el extremo de que todas las denominaciones apuntadas coexisten con la de “Dirección de Comunicación” empleada en la actualidad en ámbitos ajenos a la Administración, como se ha demostrado con la encuesta llevada a cabo en el trabajo de campo.

La primera consecuencia negativa, resultado de esta normativa jurídica, es que la Administración General del Estado no suele contar con personal funcionario especializado en las labores comunicacionales⁵²³. Para superar esta vulnerabilidad la ley 29/2005, de Publicidad y Comunicación Institucional, propone el objetivo de: “profesionalizar la planificación, ejecución y evaluación de las campañas, para asegurar el máximo aprovechamiento de los recursos públicos”. Pero, esta Ley, no marca ninguna pauta sobre los requisitos que debe reunir el personal que componga los distintos órganos de comunicación en la Administración. Dato por el que se trasluce el poco interés del Legislativo,

⁵²² Recuérdese lo dicho sobre el Artículo 15.1.c de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. Jefatura del Estado. BOE núm. 185, de 3 de agosto de 1984.

⁵²³ Recuérdese lo expuesto en el punto 2.7.4.2. (pie de página nº 275) sobre puestos de trabajo relacionados con la comunicación social.

de todos los políticos sin distinción de partido, en impulsar la función pública de informar, que se le da primacía a la llamada comunicación institucional y, lo más importante, la gestión partidista de los recursos económicos asignados por el Presupuesto que queda en manos del Gobierno de turno mediante la colocación de personal de confianza en los órganos de comunicación por el procedimiento de libre designación. Ese poco interés por parte de todos los políticos, sin distinción de ideologías, se agudiza y queda más patente en la gestión de la comunicación/información en situaciones de emergencia al no haberse realizado, al menos desde 2005, ninguna campaña de publicidad y comunicación institucional para coadyuvar en el aumento de la resiliencia de la población.⁵²⁴

Esta falta de profesionalización del personal responsable de gestionar la función pública de informar, es una de las circunstancias que motivaron las distorsiones informativas en la catástrofe ocurrida con motivo del terremoto de Lorca. El desconocimiento de que, cuando sucede una emergencia, el responsable de la comunicación/información recae en el Director del Plan de Emergencia correspondiente y la inexistencia de planes de comunicación que regulen su gestión en estas situaciones, suelen ser consecuencia de la breve permanencia y poca continuidad de los DIRCOM correspondientes a los órganos de comunicación. En este contexto, hay que decir que los DIRCOM suelen dedicarse a la difusión institucional de la imagen pública y los intereses políticos de la Autoridad que les ha dado el puesto de trabajo, o sea, campañas de autobombo⁵²⁵, descuidando la auténtica labor de informar. Función que únicamente es retomada en momentos de catástrofe o emergencia obligados por la situación en que se ven envueltos los políticos de los que dependen. De esta manera, con la provisionalidad de los DIRCOM y los intereses partidistas de los políticos de turno, se comprende la tradicional dificultad que se encuentra en la Administración para separar y discernir entre política de

⁵²⁴ “Sólo se podrán promover o contratar campañas institucionales de publicidad y de comunicación cuando tengan alguno de los siguientes objetivos: (...) f. Advertir de la adopción de medidas de orden o seguridad públicas cuando afecten a una pluralidad de destinatarios, (...) g. Anunciar medidas preventivas de riesgos o que contribuyan a la eliminación de daños de cualquier naturaleza para la salud de las personas o el patrimonio natural, (...) j. Comunicar programas y actuaciones públicas de relevancia e interés social”. Letras F y G del artículo 3.1. de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 30 de diciembre de 2005; núm. 312, páginas 42902 a 42905.

⁵²⁵ “... lo que la vicepresidenta del Gobierno definía -para que todos nos entendamos- como las campañas de autobombo que ha habido por todas partes.” Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno, Ministra de la Presidencia y Portavoz del Gobierno. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Página 6081.

comunicación del Gobierno y la política de comunicación que debe desarrollar el Estado para ejercer de la función pública de informar.

La comunicación/información de emergencias, en el marco de la Administración Pública, adquiere una doble vertiente a considerar: La relativa al derecho a la información de todos los ciudadanos, afectados o no, sobre hechos relacionados con las emergencias o catástrofes, y la que coadyuva con la autoprotección y seguridad de personas, bienes y medio ambiente que sí son afectados en estos casos. Con esta segunda vertiente se pretende lograr la comprensión y la participación de toda la población en las tareas propias de la protección civil, de las que los ciudadanos son, al mismo tiempo, sujetos activos y beneficiarios; en definitiva, comprensión social, participación y una permanente movilización de la conciencia ciudadana. Es obligación, para los poderes públicos, el promover actividades que sensibilicen a la población en materia de protección civil. También los medios de comunicación social están obligados a colaborar con las Autoridades competentes respecto a la divulgación de información dirigida a la población en tales circunstancias.

La función pública de informar sobre este tipo de trances, encomendada a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias⁵²⁶, no se vería impulsada hasta principios de los años noventa. La Norma Básica de Protección Civil determinaba que esa obligación que tiene la Administración, para situaciones de emergencia o calamidad, debía materializarse con normas y mecanismos adecuados para informar a la población afectada y al público en general, con el fin de que pueda adaptar su conducta a la prevista en los diversos Planes de emergencia. Este impulso fue consecuencia y resultado del desastre nuclear ocurrido en Chernóbil, pues se promulgó la Directiva Euratom 89/618, incorporándose al ordenamiento jurídico español, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica; mediante esta Directiva se obliga a la Administración a informar a la población que se pueda ver afectada por un riesgo concreto sobre las medidas que debe adoptar, en su caso, sin que el ciudadano lo solicite. No obstante, en lugar de aplicar con inmediatez esta Directiva de forma generalizada a los diversos Planes de emergencia, solo se aplicó, en 2005, a las emergencias nucleares mediante la aprobación de las directrices por las que se deben de regir los programas de

⁵²⁶ “Dirección General de Protección Civil y Emergencias. 1. Corresponden a la Dirección General de Protección Civil y Emergencias las siguientes funciones: (...) La preparación y difusión de alertas a las organizaciones de protección civil y, en su caso, a los ciudadanos”. Artículo 13.e., del Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 16 de julio de 1988; núm. 171, p. 31041.

información previa a la población de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares⁵²⁷.

La Administración, lejos de adaptar y aplicar estas acertadas y muy completas directrices al resto de los riesgos, para facilitar la función pública de informar en situaciones de emergencia, opta por incluir en los correspondientes Planes un “Plan de coordinación informativa en situaciones de emergencia”, basado en unas endeble e imprecisas “fichas descriptivas de los planes de coordinación y apoyo”, con los que se pretende conseguir “la coordinación administrativa para establecer canales unitarios de distribución de la información referente a las acciones de respuesta ante la emergencia sísmica y para evitar la difusión de informaciones contradictorias a la población”⁵²⁸. De esta forma, la difusión de información de emergencias, en sus tres tipos: la preventiva, la previa a la población que pueda verse afectada por un determinado riesgo y la que se produce durante la emergencia, tan necesarias e imprescindibles en estas situaciones, queda relegada nuevamente a un segundo o tercer plano. Y lo que es peor, según parece, se deslegitima, o se olvida, que el Director del Plan, en materia de información pública, es la máxima Autoridad y por lo tanto responsable de la gestión de la misma a través de su órgano de comunicación. Esta postura se ha reafirmado con resoluciones recientes, y alguna posterior al terremoto de Lorca⁵²⁹, que cuando menos resultan chocantes dado los resultados prácticos obtenidos con su aplicación, como se ha demostrado en el trabajo expuesto sobre el terremoto ocurrido en Lorca. De esta forma, nuevamente, desde la Administración se promueve la confusión legislativa en materia de Comunicación/Información Pública en situaciones de emergencia y se le da la espalda a las iniciativas que están emergiendo en el ámbito privado para dar respuesta a este tipo de acontecimientos, esto es, la denominada comunicación de crisis y sus correspondientes planes de comunicación, insertos a su vez en los respectivos Planes de emergencia; también se desoye

⁵²⁷ Recuérdese la Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares. Ministerio del Interior BOE núm. 147 de 21 de junio de 2005, páginas 21617 a 21626.

⁵²⁸ Punto 10 del Anexo I, Planes de coordinación y apoyo, de la Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio del Interior. BOE núm.86, de 9 de abril de 2010, páginas 32062 a 32099

⁵²⁹ Punto 9.1 del Anexo II, Planes de coordinación y apoyo, de la Resolución de 2 de agosto de 2011, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 29 de julio de 2011, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el riesgo de inundaciones. Ministerio del Interior. BOE 210 de 1 de septiembre de 2011. Páginas 95063 a 95100.

la premisa legal que obliga a la Administración a hacerle llegar al ciudadano la información oportuna sin que lo solicite.

El caso práctico estudiado, el terremoto de Lorca de 2011, pone de manifiesto que durante los primeros momentos de la catástrofe la improvisación, en cuestiones de información a la población, fue el denominador común en las tres Administraciones (Central, Autonómica y Local); ninguna gestionó la comunicación según lo dispuesto en el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico ni lo que se determina en el Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en Región de Murcia. Esto quizá se debiera a que no se activó ningún Plan de Comunicación; la carencia de estos planes fue una de las causas de que el Director del plan, responsabilidad asumida por un componente de la Comunidad Autónoma, no dispusiese de un Gabinete de comunicación adecuado, con los medios y misiones predeterminados para la ocasión; de esta forma, no se consiguió que la población afectada reaccionase correctamente al desconocer las medidas de autoprotección. Muy probablemente, esa falta de información pudo haber sido la causa de muchos de los daños ocasionados a las personas.

Del análisis comunicacional hecho en el caso práctico, se desprende que la gestión de la función pública de informar no fue la apropiada por parte de la Administración Central. Tres únicas notas informativas en el primer día de la catástrofe emitidas por el Ministerio del Interior lo acreditan. Los mensajes difundidos en las diferentes notas publicadas en la página web de los Ministerios implicados, no apelaban a la autoprotección de la población afectada, ni daban consignas para ello. El Gobierno, muy probablemente por la cercanía de las elecciones, se empleó a fondo en publicitar "Lo que ocurría o acontecía", (el 42% de las notas de prensa lo confirman), al tiempo que incidía en la difusión de las medidas de carácter político que se estaban llevando a cabo bajo el discurso de "Lo que se hace" (el 28% de las notas de prensa así lo demuestran). Los datos recopilados en los medios de comunicación también reflejan la misma tendencia que en las notas de prensa emitidas por el Gobierno, pues las referencias periodísticas hacia el Presidente del Gobierno y los componentes de su Ejecutivo fueron notablemente superiores a las que debían haberse publicado sobre los verdaderos protagonistas: Bomberos, Cruz Roja, Cuerpos y fuerzas de seguridad, componentes de la FF.AA., Voluntarios de Protección Civil, etc. fue notable. El sesgo político apuntado también se refleja en los "términos alusivos a los distintos conceptos, estamentos y Autoridades concernidas", difundidos en las notas de prensa del Gobierno Central, así, la voz "Unidad Militar de Emergencias", se repitió 37 veces (un 16,4 %), frente a 2 referencias hechas a los bomberos (un 0,9 %), o ninguna mención a los términos: Voluntarios, Servicio de emergencias, Plan de Emergencias, o Jefe de la oposición. Otro dato que pone a la luz el sesgo político con que se trató el asunto es que, de las veintinueve notas de prensa emitidas por la

Administración Central, quince se hicieron durante los dos primeros días de la catástrofe (doce el segundo día, cuando ya se habían restablecido los servicios públicos esenciales), y que la Administración Central prácticamente dejó de emitir notas de prensa pasadas las elecciones (22 de mayo), pues solo se emitieron cuatro más hasta el 28 de diciembre, fecha en que la Comunidad Autónoma desconvoca el Centro de Coordinación Operativa Integrado. De esta forma se incumplía la norma que obliga a la Administración Central a suplir las carencias que se puedan dar, en estas situaciones, colaborando con el resto de las Administraciones en la difusión pública de la información a la población civil⁵³⁰.

Las conclusiones obtenidas en el trabajo de campo, sobre el estado actual de los órganos de comunicación de la Administración General del Estado que intervienen en la gestión de emergencias, se han visto totalmente ratificadas por los datos recopilados sobre el terremoto de Lorca. El que en la Administración no existan órganos de comunicación dedicados expresamente a gestionar la comunicación en este tipo de situaciones implica que, ocurrida la catástrofe, el cometido de informar es llevado a cabo por los mismos órganos de comunicación que gestionan de forma habitual la comunicación institucional, que, como se ha visto, más que comunicación pública suele ser autobombo difundido por el órgano de comunicación en cuestión, y que es el resultado de la obediencia que el DIRCOM debe a la Autoridad que le designó para ejercer la jefatura de ese órgano. Con tal motivo, conviene resaltar que a la vulnerabilidad indicada, se le debe añadir la derivada de la heterogénea, carente de regulación y poco exigente cualificación de la formación del personal que ejerce labores de comunicación; es decir, la dificultad de disponer de personal que tenga una correcta cualificación para desempeñar las labores de comunicación, y que, al mismo tiempo, esté especializado en la gestión de la catástrofes, emergencias y protección a la población civil.

Este espinoso asunto es resultado de los intereses espurios en que se encuentra inmersa la gestión de la Comunicación Pública y la escasa voluntad de los distintos Gobiernos en poner remedio al asunto. Resolver la cuestión no parece ser un problema complicado, pues en ciertos ramos de la Administración la labor de gestionar la comunicación suele recaer en funcionarios públicos que, elegidos por el sistema de libre designación, reúnen la cualificación necesaria. Esa cualificación se puede obtener simplemente determinando que la catalogación de este tipo de puestos de trabajo cuente

⁵³⁰ “Difusión pública de la información.–La AGE colaborará con el resto de las Administraciones en la difusión pública de la información.” Punto 5.2.4. de la Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio del Interior. BOE núm.86, de 9 de abril de 2010, páginas 32062 a 32099.

con la obligatoriedad de tener reconocida oficialmente la adecuada formación académica tanto en Ciencias de la Información, como en la gestión de emergencias y protección civil; es de recalcar que en esos mismos ramos de la Administración el político de turno elige a una persona de su confianza, que no suele estar cualificado en estas disciplinas, para desarrollar las labores de comunicación institucional que le afecten a su imagen pública. Actividades comunicativas, la institucional y la de comunicación en emergencias, que no deben interferirse y que se deben coadyuvar mutuamente, complementándose, en el ejercicio de la función pública de informar en casos de emergencia.

En resumen, en la Administración los términos comunicación e información se mezclan de forma aleatoria con poco rigor. Ocurrida la emergencia, la información a la población suele ser gestionada por el mismo órgano de comunicación que cotidianamente difunde la comunicación institucional. Los medios disponibles por los órganos de comunicación y la composición de su personal no suelen estar predeterminados en los Planes de emergencia, e incluso no suele haber un Plan de Comunicación de Crisis para dar respuesta a este tipo de situaciones; con lo cual el resultado comunicacional no suele ser el deseado. En la Administración no se suele poner atención a la cultura preventiva ante los riesgos; en consonancia con esto hay que decir que en los últimos años no se ha llevado a cabo ninguna campaña de comunicación institucional en beneficio de la resiliencia de la población. En la actualidad, la utilización de las redes sociales, en situaciones de emergencia, no ofrecen la seguridad y el rigor que debe presidir la gestión de la función pública de informar, por ello su utilización, en el ámbito de la Administración, se debe limitar a la simple emisión de información. Durante el terremoto de Lorca, ninguna de las Administraciones implicadas observó lo dispuesto en los distintos planes ante riesgo sísmico en lo referente a asuntos de comunicación/información, viéndose su gestión mediatizada por la cercanía a unas elecciones; conducta que parece ser habitual cuando intervienen intereses políticos.

6. BIBLIOGRAFÍA.

6. BIBLIOGRAFÍA.

- ADC DirCom. El estado de la comunicación en España. II Organismos públicos e instituciones. ADC DirCom. Madrid. 2000. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, S.A.
- ADC DirCom. La DIRECCIÓN de comunicación en las Administraciones Públicas : retos y oportunidades. Asociación de Directivos de Comunicación, DIRCOM. Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. Madrid.
- Altheide, David L. La ocultación del riesgo. Conferencia inaugural de la AE-IC Tarragona 2012 “Comunicación y riesgo”.
- Asociación Española de Agencias de Comunicación Publicitaria –AEACP- Guía práctica de publicidad y comunicación institucional. http://www.agenciasaeacp.es/publicaciones/docs/guia_practica.pdf
- Ayuntamiento de Lorca. Lorca informa. <http://www.lorca.es/lorcainforma/noticias.asp> (consulta efectuada el 2 de octubre de 2013)
- [Barómetro de abril del Centro de Investigaciones Sociológicas](#). Estudio nº 2.984. Barómetro de abril 2013 http://datos.cis.es/pdf/Es2984mar_A.pdf
- Beltrán del Río, Pascal. Al-Jazeera: la piedra en el zapato. www.saladeprensa.org/art435.htm.
- Consejo de Seguridad Nuclear. *Curso General de Formación de Actuantes en Emergencias Nucleares*. (en línea). Disponible en Web: http://www.csn.es/index.php?option=com_content&view=article&id=4193&Itemid=259&lang=es
- Centro de investigaciones Sociológicas. Estudio nº 2.888. *Barómetro de mayo*. Mayo 2011. España.
- Consejo de Seguridad Nuclear. Manual de comunicación de crisis para las organizaciones reguladoras nucleares. 2012 Madrid. M-16244-2012.
- DESANTES GUANTER, José María. La función de informar. Ediciones Universal de Navarra, S.A. (EUNSA).
- Diario ABC. Publicaciones hechas desde 1 de mayo de 2011 a 15 de mayo de 2012
- Diario EL MUNDO. Publicaciones hechas desde 1 de mayo de 2011 a 15 de mayo de 2012

- Diario EL PAÍS. Publicaciones hechas desde 1 de mayo de 2011 a 15 de mayo de 2012
- Diario LA RAZÓN. Publicaciones hechas desde 1 de mayo de 2011 a 15 de mayo de 2012
- Diario LA VANGUARDIA. Publicaciones hechas desde 1 de mayo de 2011 a 15 de mayo de 2012
- Diario PÚBLICO. Publicaciones hechas desde 1 de mayo de 2011 a 15 de mayo de 2012
- Dirección General de Protección Civil. *Guía para la Comunicación de Riesgos Industriales Químicos y Planes de Emergencia*. (en línea y CD-ROM. Nipo: 126-91-051-9, Nipo en línea 126-11-164-8) 1991. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/22691/Gu%C3%ADa+para+la+comunicaci%C3%B3n+de+riesgos+industriales>. (Consulta: 17 de marzo de 2012)
- Dirección General de Protección Civil. Internacional C.E.I.S.E. (en línea). 2011. Disponible en Web: <http://www.proteccioncivil.org/ceise> (Consulta: 19 de marzo de 2012).
- EEUU. Department of Defense. *Joint Publication 1-02 Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms 8 November 2010 -As Amended Through 15 January 2012-* (en línea). AMD - Archive of Military Doctrine / United States Joint Chiefs of Staff: Joint Publications - Old and New, Draft and Final. Disponible en Web: [http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02\(8-11\).pdf](http://www.bits.de/NRANEU/others/jp-doctrine/jp1_02(8-11).pdf)
- España. *Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de diciembre de 1990 por el que se aprobó el "Acuerdo relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica"*. (No publicado en el BOE)
- España. *Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de mayo de 1993, relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Publicado por Orden de 27 de mayo de 1993. BOE de 4 de junio.*
- España. Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de marzo de 1995, que aprueba el [Plan Estatal de Protección Civil para emergencias por incendios forestales](#).
- España. Constitución Española de 1978. [Cortes Generales](#). [BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978](#).

- España. Decreto del Ministerio Regencia 29 de Enero 1875, tomo 1º, pág. 53, C.L.55.
- España. Decreto de 8 de agosto, del Ministerio de la Guerra. Gaceta de Madrid. 10 de agosto de 1935, núm. 222.
- España. Decreto de 28 de Junio de 1937 Ministerio de Defensa Nacional. Diario Oficial del Ministerio de Defensa Nacional núm. 156 de 30 de junio de 1937.
- España. Decreto de 23 de enero, Organizando la Defensa Pasiva Nacional, del Ministerio del Ejército. Boletín Oficial del Estado; 5 de febrero de 1941; núm. 36.
- España. Decreto 398/1968, de 29 de febrero, sobre estructura y competencia de la Subdirección General de Protección Civil, del Ministerio de del Ministerio de la Gobernación. Boletín Oficial del Estado; 8 de marzo de 1968; núm. 59.
- España. Decreto 3370/1982, de 7 de diciembre, por el que se crea la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales del Ministerio de Defensa. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 294 de 8 de diciembre de 1982.
- España. Decreto 34/1983 de 8 de Marzo de creación de los centros de coordinación operativa. BOPV 1983037 de 29 de marzo de 1983.
- España. Disposición adicional segunda del Real Decreto 1207/1989, de 6 de octubre, por el que se desarrolla la estructura básica de los Ejércitos. Ministerio de Defensa, BOE, núm. 244 de 11 de octubre de 1989.
- España. Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil, de la Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado ; núm. 22, de 25 de enero de 1985.
- España. Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. [Jefatura del Estado. BOE núm. 102 de 29 de abril de 1986.](#)
- España. Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 15 de noviembre de 1988; núm. 274.
- España. Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. [Jefatura del Estado. Publicado en BOE núm. 90 de 15 de abril de 1997](#)
- España. Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición. [Jefatura del Estado. BOE núm. 161 de 6 de julio de 2001.](#)
- España. Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y

documentación clínica. [Jefatura del Estado. BOE núm. 274 de 15 de noviembre de 2002](#)

- España. Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. [Jefatura del Estado. BOE núm. 128 de 29 de mayo de 2003.](#)

- España. Ley 47/2003, de 26 de noviembre General Presupuestaria. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 27 de noviembre de 2003; núm. 284.

- España. Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 30 de diciembre de 2005; núm. 312.

- España. Ley 33/2010, de 4 de octubre, General de Salud Pública. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 5 de octubre de 2011; núm. 240.

- España. Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición. [Jefatura del Estado. BOE núm. 160 de 6 de julio de 2011.](#)

- España. Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. [Jefatura del Estado. BOE. núm. 240 de 5 de octubre de 2011.](#)

- España. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 2013.

- España. Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. Jefatura del Estado. «BOE» núm. 134, de 5 de junio de 1981.

- España. Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Jefatura del Estado. Boletín Oficial del Estado, de 20 de junio de 1985; núm. 147.

- España. Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. Jefatura del Estado. BOE núm. 276 de 18 de Noviembre de 2005.

- España. Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Jefatura del Estado. BOE núm. 71 de 23 de marzo de 2007

- España. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Informe del Ministerio de Economía y Hacienda 67/09, de 15 de diciembre de 2009. «Guía práctica de publicidad y comunicación institucional». <http://www.minhap.gob.es/Documentacion/Publico/D.G.%20PATRIMONIO/Junta%20Consultiva/informes/Informes2010/Informe%2067-09.pdf>

- España. Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias). Estudios y conferencias sobre gestión social y política de

situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España. 1987-2003 (CD-ROM). *Análisis de la demanda de información y elaboración de un modelo guía de respuesta*. Equipo de investigación, coordinación y objetivos García, Andrés. (CEISE). 2004. *Introducción de. Estudios y conferencias sobre gestión social y política de situaciones de emergencia, crisis y catástrofes mayores en España*. Diseño, trabajo de campo y análisis, Martín Serrano, Manuel. (EURODOXA, S.A) 2004. Disponible en Web: http://www.proteccioncivil.org/publicaciones-catalogo?p_p_id=122_INSTANCE_Sv6M&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=2&p_r_p_564233524_categoryId=445897.

- España. Ministerio del Interior (Dirección General de Protección Civil y Emergencias). *Guías Técnicas para el Análisis y la Comunicación de Riesgos*. (CD-ROM) Dirección General de Protección Civil, 2001, NIPO:126-01-040-3. DL: M-54767-2001.

- España. Orden de 29 de marzo, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1989, que aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de abril de 1989.

- España. Orden de 2 de abril de 1993 por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros que aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales. Ministerio del Interior. BOE núm. 90, de 15 de abril de 1993.

- España. Orden DEF/896/2013, de 16 de mayo, por la que se modifica la estructura orgánica y el despliegue de la Unidad Militar de Emergencias, que figura en el Real Decreto 416/2006, de 11 de abril, por el que se establece la organización y el despliegue de la Fuerza del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, así como de la Unidad Militar de Emergencias, y se modifica la Orden DEF/1766/2007, de 13 de junio, por la que se desarrolla el encuadramiento, organización y funcionamiento de la Unidad Militar de Emergencias. Ministerio de Defensa. BOE núm. 124 de 24 de Mayo de 2013.

- España. Plan Territorial de Protección Civil de la Región de Murcia (PLATEMUR) (B.O.R.M 18/9/2002).

- España. Plan Especial de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico en la Región de Murcia (SISMIMUR), aprobado el 20 de octubre de 2006 por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma. No fue publicado en el BORM, al no ser trámite preceptivo para su efectiva implantación.

- España. Proyecto de Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente. Sesión plenaria núm. 114 celebrada el jueves, 20 de octubre de 2005.
- España. Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y buen gobierno. Texto aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012. Disponible en [:http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm](http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm). (Consulta efectuada el 3 de diciembre de 2013)
- España. Real decreto 31 diciembre de 1875, publicado en la <<Gaceta de Madrid>> de 1º de enero de 1876. Presidencia del Consejo de Ministros. CL del Ejército núm. 1140.
- España. Real Decreto de 12 Agosto 1897, pág. 903, *C. L. del Ejército* núm. 215. Disponiendo que las prescripciones de la ley de 2 de Septiembre de 1896 sobre facultades gubernativas para supresión de periódicos y centros anarquistas, se apliquen desde la promulgación de este Decreto en todas las provincias del reino.
- España. Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado. Presidencia del Gobierno. B O Estado, núm. 159 de 5 de julio de 1977.
- España. Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 265 de 5 de noviembre de 1977.
- España. Real Decreto 1547/1980, de 24 de julio, sobre reestructuración de la protección civil, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 28 de julio de 1980.
- España. Real Decreto 686/1982, de 2 de abril, por el que se crea el Centro de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 83 de 7 de abril de 1982.
- España. Real Decreto 3429/1982, de 7 de diciembre, por el que se nombra Director general de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa a don Luis Reverter Gelabert. Ministerio de Defensa. BOE, núm. 294 de 8 de diciembre de 1982.
- España. Real Decreto 1409/1983, de 27 de abril, por el que se estructura orgánica y funcionalmente la Dirección General de Relaciones Informativas y Sociales de la Defensa. Presidencia del Gobierno. BOE, núm. 128 de 30 de mayo de 1983.

- España. Real Decreto 135/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa. Presidencia del Gobierno. BOE, núm. 27 de 1 de febrero de 1984.
- España. Real Decreto 1378/1985, de 1 de agosto, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, de 10 de agosto de 1985; núm. 191.
- España. Real Decreto 2639/1986, de 30 de diciembre, por el que se crea la Comisión Delegada del Gobierno para situaciones de crisis. Presidencia del Gobierno. «BOE» núm. 313, de 31 de diciembre de 1986.
- España. Real Decreto 1/1987, de 1 de enero, por el que se determina la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Ministerio para las Administraciones Públicas. BOE, núm. 2 de 2 de enero de 1987.
- España. Real Decreto 886/1988, de 15 julio, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno. Boletín Oficial del Estado; 5 de agosto de 1988.
- España. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 1 de mayo de 1992; núm. 105.
- España. Real Decreto 387/1996, de 1 de marzo, por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril, del Ministerio de Justicia e Interior. Boletín Oficial del Estado; 22 de marzo de 1996; núm. 71.
- España. *Real Decreto 758/1996, de 5 de mayo, de reestructuración de Departamentos ministeriales.* Presidencia del Gobierno. BOE núm. 110 de 6 de mayo de 1996.
- España. Real Decreto 1883/1996, de 2 de Agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 189 de 6 de agosto de 1996.
- España. Real Decreto 76/2000, de 21 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. [BOE. núm. 19, de 22 de Enero de 2000.](#)

- España. Real Decreto 64/2001, de 26 de enero, por el que se modifica el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado por el Real Decreto 76/2000, de 21 de enero. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 24 de 27 de Enero de 2001.
- España. Real Decreto 967/2002, de 20 de septiembre, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión Nacional de Protección Civil. Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado, de 2 de octubre de 2002; núm. 236.
- España. Real Decreto 997/2002 de 27 de septiembre, por el que se aprueba la norma de construcción sismorresistente: parte general y edificación (NCSR-02). *B.O.E nº 244 de 11-10-2.002.*
- España. Real Decreto 1196 2003 de 19 de septiembre por el que se aprueba la Directriz básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas. BOE. núm. 242, de 9 de octubre de 2003.
- España. Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 154 de 26 de Junio de 2004.
- España. Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear, del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 14 de julio de 2004; núm. 169.
- España. Real Decreto 551/2006, de 5 de mayo, por el que se regulan las operaciones de transporte de mercancías peligrosas por carretera en territorio español, del Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado; 12 de mayo de 2006; núm. 113.
- España. Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado, de 7 de septiembre de 2006; núm. 214.
- España. Real Decreto 991/2006, de 8 de septiembre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, del Ministerio de Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 12 de septiembre de 2006; núm. 218.
- España. Real Decreto 1181/2008, de 11 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de

Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado; 16 de julio de 1988; núm. 171.

- España. Real Decreto 1126/2008, de 4 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Administraciones Públicas. BOE núm. 166 de 10 de Julio de 2008.

- España. Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas. Ministerio de Defensa. BOE. núm. 64, de 15 de marzo de 2010.

- España. Real Decreto 1287/2010, de 15 de octubre, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 257 de 23 de Octubre de 2010.

- España. Real Decreto 1366/2010, de 29 de octubre, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de Política Territorial y Administración Pública. BOE número 267, de 4 de noviembre de 2010.

- España. Real Decreto 1097/2011, de 22 de julio, por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de la Unidad Militar de Emergencias. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 178 de 26 de Julio de 2011.

- España. Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales. BOE. núm. 307, de 22 de diciembre de 2011.

- España. Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE núm. 315, de 31 de diciembre de 2011.

- España. Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. BOE. núm. 315, de 31 de diciembre de 2011.

- España. Real Decreto 83/2012 de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE número 12, de fecha 13 de enero de 2012.

- España. Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales. Ministerio de

Administraciones Públicas. Boletín Oficial del Estado, de 24 de enero de 2012; núm. 20.

- España. Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas . BOE 42 de fecha 18 de febrero de 2012.

- España. Real Decreto 454/2012, de 5 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas BOE núm. 56 de 06 de Marzo de 2012.

- España. Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del Real Decreto 83/2012 de 13 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE 175 de 23 de julio de 2012.

- España. Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno. Presidencia del Gobierno. BOE núm. 131, de 1 de junio de 2013.

- España. Real Orden de 4 de Marzo de 1875, *tomo 1º pág147, CL 145*.

- España. Real Orden de 28 Diciembre 1888, pág. 944, *C. L. del Ejército núm. 494*. Prohibiendo que los individuos pertenecientes al Ejército dirijan ni redacten periódicos.

- España. Real Orden de 10 Septiembre 1897, *C. L. del Ejército núm. pág. 328, C. L. 246*. Recordando á todas las clases del Ejército la prohibición que les impone el Código de Justicia militar para publicar escritos contrarios á la disciplina ó al respeto debido á las autoridades y superiores jerárquicos.

- España. España. Real Orden Circular 22 Julio de 1875. CL del Ejército núm. 646.

- España. Real Orden Circular de 15 Abril 1908, pág. 100, *C. L. del Ejército núm. 59*. Recordando á todas las clases del Ejército el cumplimiento de las disposiciones que prohíben valerse de la prensa periódica para tratar de asuntos del servicio.

- España. Resolución de 30 de enero de 1991, de la Subsecretaría por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la directriz básica para la elaboración y homologación de los Planes Especiales del Sector Químico, del Ministerio de del Ministerio del Interior. Boletín Oficial del Estado; 6 de febrero de 1991; núm. 32.

- España. Resolución de 4 de julio de 1994 (REF. 94/16738), Y Real Decreto 1254 1999 de 16 de julio por el que se aprueban medidas de control de los

riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. BOE. núm. 172, de 20 de julio de 1999.

- España. -Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Inundaciones. BOE núm. 38 de 14 de febrero de 1995.

- España. Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior, por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. BOE núm. 124, de 25 mayo de 1995.

- España. Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior, disponiendo la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico del Ministerio de Justicia e interior. BOE núm. 55, de 4 de marzo de 1996.

- España. Resolución de 20 de octubre de 1999, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de octubre de 1999, relativo a la información del público sobre medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Ministerio de la Presidencia. BOE núm. 253 de 22 de octubre de 1999.

- España. Resolución de 17 de septiembre de 2.004, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 16 de julio de 2004, por el que se modifica la Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico, aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 7 de abril de 1995. BOE núm. 238 de 2 de octubre de 2004.

- España. Resolución de 7 de junio de 2005, de la Subsecretaría del Interior, por la que se aprueban las directrices por las que se han de regir los programas de información previa a la población, la formación y capacitación de actuantes y los ejercicios y simulacros de los Planes de emergencia nuclear, exteriores a las centrales nucleares, del Ministerio del Interior. BOE núm. 147; de 21 de junio de 2005.

- España. Resolución de 29 de marzo de 2010, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 26 de marzo de 2010, por el que se aprueba el Plan Estatal de Protección Civil ante el Riesgo Sísmico. Ministerio del Interior. BOE núm.86, de 9 de abril de 2010.

- España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia *Núm. 656 de 8 de julio de 1987* (Roj: STS 11585/1987).
- España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia *Núm. 601 de 13 de marzo de 1991* (Roj: STS 15297/1991).
- España. Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sentencia de 7 de julio de 1995 (Roj: STS 4018/1995).
- España. Tribunal Supremo. Sentencia 7184/1990, derecho a la libertad de expresión.
- GAITÁN MOYA Juan Antonio y PIÑUEL RAIGADA José Luis. *TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN EN COMUNICACIÓN SOCIAL*, Elaboración y registro de datos. EDITORIAL SÍNTESIS, S. A. Madrid. 1998.
- GALLEGU, Mercedes. *Más allá de la batalla*, 2003. EDICIONES TEMAS DE HOY. SA.
- . Gobierno de España. *EL TRÁFICO*. Dirección General de Tráfico. Ministerio del Interior http://www.dgt.es/portal/es/informacion_carreteras/trafico_medios/
- Gobierno de España. Notas de prensa. La Moncloa. <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/Gobierno/2011/CronologiaTerremotoLorca> (Consulta efectuada el 30 de septiembre de 2013).
- Gobierno de España. REMER (Red Radio de Emergencia). Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Ministerio del Interior. Gobierno de España. <http://www.proteccioncivil.org/> (Consulta efectuada el 8 de diciembre de 2013).
- GUÍA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN ESPAÑA (GM) Nº 185 marzo, abril y mayo 2011 Remarca, SA.
- Interactive Advertising Bureau (iab). *IV Estudio anual Redes Sociales*. Enero 2013. disponible en: - IAB Spain Research. 2013. *IV Estudio anual de redes sociales*. <http://www.iabspain.net/investigacion/>
- Ministère de la Defense. Republique Française. *Doctrine interarmées de la communication opérationnelle*. PIA-03-252.1. CICDE. NP. Nº 297/DEF/CICDE/NP de 26 julio de 2007. Disponible en: http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/DIA_3-10-2.pdf
- Ministerio de Defensa de España. Instrucción 70/2011, de 27 de septiembre, del Jefe de Estado Mayor del Ejército de Tierra por la que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento del Ejército de Tierra. BOD núm. 196 de 6 de octubre de 2011.

- Ministerio de Defensa de España. Instrucción General 17/11 Sistema de Comunicación. Estado Mayor del Ejército de Tierra. Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Defensa de España. Libro Blanco de Defensa 2000. Secretaría General Técnica, Centro de Publicaciones, 2000.
- Ministerio de Defensa de España. Organización del Sistema Nacional de Conducción de Situaciones de Crisis. <http://www.defensa.gob.es/ladefensa/situacionesCrisis/#sub5> (Consulta efectuada el 27 de junio de 2013).
- Ministerio de Defensa de España. Orientaciones sobre Información Pública en Operaciones (OR7-022). Ejército de Tierra Español. 2003.
- Ministerio de Defensa de España. Reglamento. Glosario de Términos Militares. (RE7-013). Mando de Adiestramiento y Doctrina. Dirección de Doctrina, Orgánica y Materiales. Ejército de Tierra. Granada, 1 de octubre de 2003.
- Ministerio de la Presidencia de España. Planes e Informes de la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional desde el año 2006 a 2013. Disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/CPCI/index.htm> (Consulta efectuada el 5 de diciembre de 2013).
- Ministerio del Interior de España. Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Rehabilitación de los Servicios Públicos Esenciales. Madrid 1989. Disponible en: <http://www.proteccioncivil.org/documents/11803/22691/Rehabilitaci%C3%B3n+de+los+Servicios+P%C3%ABlicos+Esenciales.pdf> (Consulta efectuada el 15 de marzo de 2014)
- MOLINER, María. Diccionario de uso del español. Segunda edición. Editorial Gredos, S.A., Madrid, 1998.
- NIETO, A., Cartas a un empresario de la Información. Pamplona, 1987, páginas 108 Y 110.
- Organismo Internacional de Energía Atómica. *INES. Escala Internacional de Sucesos. Nucleares y Radiológicos*. (en línea). Disponible en Web: http://www.iaea.org/Publications/Factsheets/Spanish/ines_sp.pdf, (Consulta: 17 de marzo de 2012)
- OTAN. Allied Joint Publication Doctrine: AJP-1 (A).
- PASCUAL SANTAMARÍA, Gregorio. Jefe de Área de Riesgos Naturales, Subdirección de Operaciones y Emergencias, de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias. Disponible en: <http://www.sispyr.eu/IMG/pptx/9->

ORSEC_EI_Plan_Estatal_de_Proteccion_Civil_ante_el_Riesgo_Sismico_G_Sa
ntamaria.pptx (Consulta efectuada el 10 de octubre de 2013).

- PIÑUEL RAIGADA, José Luis. La Dirección de Comunicación. Título original: LE DICOM. Triangle Edition, Paris, 1992. Ediciones del Prado, Madrid, 1993.

- PIÑUEL RAIGADA, José Luis. Precedentes, objeto y propuesta resumida del modelo dialectico de la comunicación. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/docs/268-2013-08-19-Pinuel_Expresion_PrecedentesObjetoPropuesta.pdf (consulta efectuada el 15 de marzo de 2013).

- PIÑUEL RAIGADA, José Luis; GAITÁN MOYA, Juan Antonio. LOZANO ASCENCIO, Carlos. Confiar en la prensa o no. Un método para el estudio de la construcción mediática de la realidad. *Anexo 1: Libro de códigos y protocolo de análisis*. Comunicación Social Ediciones y Publicaciones, sello propiedad de: © by Pedro J. Crespo, Editor y Editorial Comunicación Social S.C. (2013).

- PIZARROSO QUINTERO, Alejandro. Los servicios de comunicación pública en el Ministro de Defensa español, actualidad y panorama comparado. II Congreso de historia de la Defensa. Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado". Madrid 2008.

- RAMONET, Ignacio. Manejo de la información en el actual contexto de crisis mundial. Sala de Prensa 40. Febrero de 2002. Disponible en: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:http://www.saladeprensa.org/art309.htm> (consulta realizada el 3 de mayo de 2013).

- SAPAG MUÑOZ DE LA PEÑA, Pablo. Cuando España llama a rebato. Militares y periodistas en Perejil. Historia de la comunicación social. Universidad Complutense de Madrid, 2003.

- SORIA, Carlos, La Hora de la Ética Informativa. Editorial Mitre, Barcelona, 1991, pág. 10

- SORIA, Carlos. Prensa, paz, violencia y terrorismo, La crisis de credibilidad de los informadores. Editorial Euns, España, 1990. Página 140.

- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Mejora del mecanismo comunitario de protección civil. /*COM/2005/0137 final*/

-. Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Consejo. Una mejor reacción europea en caso de catástrofe: el papel de la protección civil y de la ayuda humanitaria (Texto pertinente a efectos del EEE). /* COM/2010/0600 final */

- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Mejora del mecanismo comunitario de protección civil /* COM/2005/0137 final */
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo , al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el refuerzo de la capacidad de protección civil de la Unión Europa (Texto pertinente a los fines del EEE) /* COM/2004/0200 final */
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil - Progresos realizados en la aplicación del programa de prevención frente a posibles emergencias /* COM/2002/0302 final */.
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Protección civil: Estado de alerta preventiva frente a posibles emergencias /* COM/2001/0707 final */
- Unión Europea. Comunicación de la Comisión. Cooperación Comunitaria en materia de protección civil /* COM/87/161FINAL DEL 13/4/87 */
- Unión Europea. Conclusiones del Consejo sobre la mejora de las capacidades europeas de protección civil. *Diario Oficial n° C 304 de 01/12/2005.*
- Unión Europea. Conclusiones del Consejo de 27 de noviembre de 2003 sobre el fortalecimiento de la cooperación comunitaria en materia de ayuda en el ámbito de la protección civil. *Diario Oficial n° C 317 de 30/12/2003.*
- Unión Europea. Convocatoria de expresiones de interés para realizar estudios para la Dirección General de «Medio ambiente, seguridad nuclear y protección civil» de la Comisión de las Comunidades Europeas. *DO C 105 de 20.4.1991.*
- Unión Europea. Decisión de la Comisión, 2010/481/UE, de 29 de julio de 2010 , que modifica la Decisión 2004/277/CE, Euratom en lo que se refiere a las normas de aplicación de la Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo, por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil [notificada con el número C(2010) 5090] Texto pertinente a efectos del EEE. *DO L 236 de 7.9.2010.*
- Unión Europea. Decisión de la Comisión, 2008/73/CE, de 20 de diciembre de 2007 , por la que se modifica la Decisión 2004/277/CE, Euratom en lo que se refiere a las normas de aplicación de la Decisión 2007/779/CE, Euratom del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil [notificada con el número C(2007) 6464] (Texto pertinente a efectos del EEE). *DO L 20 de 24.1.2008.*

- Unión Europea. Decisión del Consejo, 2007/779/CE, de 8 de noviembre de 2007 , por la que se establece un Mecanismo Comunitario de Protección Civil (Refundición) (Texto pertinente a efectos del EEE). *DO L 314 de 1.12.2007.*
- Unión Europea. Decisión de la Comisión, 2007/606/CE, de 8 de agosto de 2007 , que establece normas para la aplicación de las disposiciones sobre transporte que figuran en la Decisión 2007/162/CE, Euratom del Consejo por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil [notificada con el número C(2007) 3769] (Texto pertinente a efectos del EEE). *DO L 241 de 14.9.2007.*
- Unión Europea. Decisión del Consejo, 2007/162/CE, de 5 de marzo de 2007 , por la que se establece un Instrumento de Financiación de la Protección Civil (Texto pertinente a efectos del EEE). *DO L 71 de 10.3.2007.*
- Unión Europea. Decisión de la Comisión, 2004/277/CE, de 29 de diciembre de 2003, que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CEE, Euratom del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil (Texto pertinente a efectos del EEE) [notificada con el número C(2003) 5185]. *DO L 87 de 25.3.2004.*
- Unión Europea. Decisión de la Comisión de 29 de diciembre de 2003 que establece disposiciones de aplicación de la Decisión 2001/792/CEE, Euratom del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil [notificada con el número C(2003) 5185] (Texto pertinente a efectos del EEE) (2004/277/CE, Euratom)
- Unión Europea. Decisión del Consejo, 2001/792/CE, de 23 de octubre de 2001, por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil. *DO L 297 de 15.11.2001.*
- Unión Europea. Decisión del Consejo, 1999/847/CE, de 9 de diciembre de 1999, por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil. *DO L 327 de 21.12.1999.*
- Unión Europea. Decisión del Consejo, 98/22/CE, de 19 de diciembre de 1997 para la creación de un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil. *DO L 8 de 14.1.1998.*
- Unión Europea. Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, 1313/2013/UE, de 17 de diciembre de 2013 relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. Diario Oficial de la Unión Europea núm. L. 347/936, de fecha 20 de diciembre de 2013.

- Unión Europea. Dictamen del Comité de las Regiones — Mecanismo de protección civil de la Unión. *DO C 277 de 13.9.2012.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Mejora del mecanismo comunitario de protección civil — Una respuesta a las catástrofes naturales. *DO C 204 de 9.8.2008.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) COM(2006) 29 final — 2006/0009 (CNS). *DO C 195 de 18.8.2006.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Mejora del mecanismo comunitario de protección civil COM(2005) 137 final. *DO C 65 de 17.3.2006.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el refuerzo de la capacidad de protección civil de la Unión Europea» *DO C 43 de 18.2.2005.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia". *DO C 253 de 12.9.2001.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia". *DO C 139 de 11.5.2001.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil» cdr 104/99 FIN. *DO C 293 de 13.10.1999.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil». *DO C 169 de 16.6.1999.*
- Unión Europea. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil CdR 300/95. *DO C 100 de 2.4.1996.*

- Unión Europea. Dictamen del Comité del Comité Económico y Social sobre la propuesta de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil. *DO C 301 de 13.11.1995.*
- Unión Europea. Directiva 89/618/Euratom del Consejo, de 27 de noviembre de 1989, relativa a la información de la población sobre las medidas de protección sanitaria aplicables y sobre el comportamiento a seguir en caso de emergencia radiológica. Diario Oficial de 07 de diciembre de 1989, n° L 357. Páginas 0031 a 0034.
- Unión Europea. Establecimiento y operación de una célula piloto de asistencia en materia de protección civil destinada al intercambio de experiencias en el ámbito de las catástrofes naturales. *DO C 203 de 13.7.1996, p. 35/36.*
- Unión Europea. Evaluación económica de prioridades para un programa relativo a la política medioambiental europea Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil Procedimiento abierto. *DO C 227 de 6.8.1996.*
- Unión Europea. Funcionamiento de la responsabilidad civil en los Estados miembros — Medio Ambiente, Seguridad Nuclear y Protección Civil — Procedimiento abierto. *DO C 106 de 14.4.1994.*
- Unión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe anual de la Unión Europea sobre la ayuda humanitaria y las políticas de protección civil y su aplicación en 2011. /* COM/2012/0489 final */
- Unión Europea. Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Informe sobre la evaluación de la aplicación del Mecanismo de Protección Civil y del Instrumento de Financiación de la Protección Civil para los años 2007-2009. /* COM/2011/0696 final */
- Unión Europea. Informe de la Comisión. Informe Anual sobre las políticas de protección civil y ayuda humanitaria de la Unión Europea y su ejecución en 2010. /* COM/2011/0343 final */
- Unión Europea. Libro Verde de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Adaptación al cambio climático en Europa: Opciones de actuación para la UE {SEC(2007) 849} /* COM/2007/0354 final */
- Unión Europea. Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores. Septiembre de 2005.
- Unión Europea. Manual de visibilidad de la Unión Europea en las acciones exteriores. Edición de 2010.
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) {SEC(2006)113} /* COM/2006/0029 final - CNS 2006/0009 */

- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un Mecanismo de Protección Civil de la Unión. /* COM/2011/0934 final - 2011/0461 (COD) */
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) {SEC(2006)113} /* COM/2006/0029 final - CNS 2006/0009 */
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 1999/847/CE por lo que respecta a la ampliación del programa de acción comunitaria en favor de la protección civil /* COM/2004/0512 final - CNS 2004/0162 */.
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia /* COM/2000/0593 final - CNS 2000/0248 */. *DO C 29E de 30.1.2001.*
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia [COM(2000) 593 final — 2000/0248(CNS)] (Texto pertinente a efectos del EEE). *DO C 29E de 30.1.2001.*
- Unión Europea. Propuesta modificada de Decisión del Consejo por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil/* COM/99/0400 final - CNS 98/0354 */. *DO C 212E de 25.7.2000.*
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil /* COM/98/0768 final - CNS 98/0354 */. *DO C 28 de 3.2.1999.*
- Unión Europea. Propuesta modificada de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil. /* COM/96/0219 final - CNS 95/0098 */. *DO C 202 de 12.7.1996.*
- Unión Europea. Propuesta de Decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil /* COM/95/155FINAL - CNS 95/0098 */. *DO C 142 de 8.6.1995.*
- Unión Europea. Proyecto de Resolución del consejo relativa a las nuevas realizaciones de la cooperación comunitaria en materia de protección civil. /* COM/88/494FINAL DEL 28/9/88 */
- Unión Europea. Proyecto de Resolución del consejo y los representantes de los gobiernos de los estados miembros reunidos en el seno del consejo, relativa a la cooperación comunitaria en materia de protección civil /* COM/87/161FINAL DEL 13/4/87 */.

- Unión Europea. Reglamento (CE) n° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2002 por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria. (DO L 031, 1.2.2002, p.1)
- Unión Europea. Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario de protección civil (refundición) (COM (2006) 0029 - C6-0076/2006-2006/0009(CNS)). *DO C 313E de 20.12.2006.*
- Unión Europea. Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo que modifica la Decisión 1999/847/CE por lo que respecta a la ampliación del programa de acción comunitaria en favor de la protección civil (COM(2004)0512 — C6-0111/2004 — 2004/0162(CNS)). *DO C 226E de 15.9.2005.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo de 22 de diciembre de 2003 relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en el ámbito de la investigación sobre protección civil. *DO C 8 de 13.1.2004, p. 2/2.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo de 19 de diciembre de 2002 sobre ayudas específicas en materia de protección civil a regiones ultraperiféricas y aisladas, a regiones insulares, a regiones de acceso difícil, y a regiones escasamente pobladas de la Unión Europea. *Diario Oficial n° C 024 de 31/01/2003.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo de 28 de enero de 2002 relativa al fortalecimiento de la cooperación en materia de formación en el ámbito de la protección civil. *DO C 43 de 16.2.2002.*
- Unión Europea. Resolución legislativa del Parlamento Europeo sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo de coordinación de intervenciones de protección civil en situaciones de emergencia (COM(2000) 593 - C5-0543/2000 - 2000/0248(CNS)).
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 26 de febrero de 2001, relativa al fortalecimiento de las capacidades de la Unión Europea en materia de protección civil. *DO C 82 de 13.3.2001.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 9 de diciembre de 1999, relativa a la cooperación en materia de protección civil con los Países de Europa Central y Oriental (PECO) candidatos y Chipre. *DO C 373 de 23.12.1999.*

- Unión Europea. Resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de decisión del Consejo por la que se crea un programa de acción comunitaria en favor de la protección civil (COM(98)0768 C4- 0072/99 98/0354(CNS))(Procedimiento de consulta). *DO C 279 de 1.10.1999.*
- Unión Europea. Resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de decisión del Consejo para la creación de un programa de acciones comunitarias en favor de la protección civil (COM(95)0155 - C4-0221/96 - 95/0098(CNS)) (Procedimiento de consulta). *DO C 141 de 13.5.1996.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 31 de octubre de 1994, relativa al fortalecimiento de la cooperación comunitaria en materia de protección civil. *DO C 313 de 10.11.1994.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 08 de julio 1991, en la mejora de la asistencia mutua entre los Estados miembros en caso de desastres naturales o tecnológicos. *DO C 198 de 27.07.1991.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros reunidos en el seno del Consejo, de 23 de noviembre de 1990, relativa a la cooperación comunitaria en materia de protección civil. *DO C 315 de 14.12.1990.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de 16 de octubre de 1989, relativa a las orientaciones en materia de prevención de riesgos técnicos y naturales. *DO C 273 de 26.10.1989.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, de 13 de febrero de 1989 relativa a los nuevos progresos de la cooperación comunitaria en materia de protección civil. *DO C 44 de 23.2.1989.*
- Unión Europea. Resolución del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de 25 de junio de 1987, relativa al establecimiento de una cooperación comunitaria en materia de protección civil. *DO C 176 de 4.7.1987.*
- Unión Europea. Tratado de la Unión Europea - Declaración relativa a la protección civil, energía y turismo. *DO C 191 de 29.7.1992.*
- Unión Europea. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa
- PARTE III — DE LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN -

TÍTULO III — POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS - CAPÍTULO V —
ÁMBITOS EN LOS QUE LA UNIÓN PUEDE DECIDIR REALIZAR UNA
ACCIÓN DE APOYO, COORDINACIÓN O COMPLEMENTO - Sección 6 —
Protección civil - Artículo III-284. *DO C 310 de 16.12.2004.*

- Unión Europea. Versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la
Unión Europea - TERCERA PARTE: POLÍTICAS Y ACCIONES INTERNAS DE
LA UNIÓN - TÍTULO XXIII: PROTECCIÓN CIVIL - Artículo 196. *DO C 115 de
9.5.2008.*

7. ANEXOS

ANEXO I

Organismos implicados en situaciones de emergencia

Ministerio de la Presidencia.	Total 3
1. Subsecretaría de la Presidencia.	
2. Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes.	
3. Secretaría de Estado de Comunicación	
Ministerio de Sanidad	Total 3
1 Director de la Oficina de Comunicación.	
2 Director del Centro de Coordinación de Alertas y Emergencias Sanitarias.	
3 Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición	
Ministro de Defensa	Total 4
1 Órgano Central del MINISDEF.	
2 Cuartel General del Ejército de Tierra	
3 Cuartel General del Ejército del Aire	
4 Cuartel General de la Armada	
Ministro del Interior	Total 5
1 Director de la Oficina de Comunicación y Relaciones Institucionales,	
2 Director General de la Policía.	
3 Director General de la Guardia Civil.	
4 Directora General de Tráfico.	
5 Director General de Protección Civil y Emergencias.	
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas	Total 63
Delegaciones del Gobierno	19
Subdelegaciones del Gobierno en provincias que no son sede de la Delegación del Gobierno de la Comunidad Autónoma	44
Total de Organismos	78

ANEXO II

Presentación del cuestionario del trabajo de campo.

Encuesta del Grupo MDCS sobre Comunicación e Información y emergencias

1. INSTRUCCIONES GENERALES

Gracias por disponerse a contestar este cuestionario, que forma parte de una investigación realizada en el marco de la Universidad Complutense de Madrid de la cual le hemos dado noticia. ya conoce. Estas preguntas le invitan a proporcionarnos información sobre las características más relevantes de la gestión de la Comunicación e Información Pública ante emergencias, por parte de la institución en que Vd. participa como experto responsable: sus respuestas sólo se tratarán estadísticamente. Para una correcta cumplimentación de la encuesta tenga en cuenta las siguientes instrucciones: 1) Debe responder en nombre propio y no en nombre del equipo con el que comparte trabajos en esta materia. 2) Conteste en el orden de lectura, a partir de la primera pregunta. 3) Procure responder a todas las preguntas del cuestionario, aun cuando para Vd. no sea pertinente elegir una respuesta, en cuyo caso deberá elegir NC, si existe esta alternativa. Si no existe, seleccione la respuesta que más se aproxime al caso. 4) Si tiene que interrumpir las respuestas, no olvide Guardar las emitidas para retomar la encuesta posteriormente, donde la dejó. Si expira la conexión, o se bloquea la página, vuelva a entrar en el enlace y a escribir la contraseña. Podrá continuar en la página del formulario donde se interrumpió. 5) Al terminar de responder el cuestionario asegúrese de pulsar "Fin". 6) Si tiene alguna duda antes, durante, o al final de cumplimentar el cuestionario, no dude en ponerse en contacto conmigo en angelip@et.mde.es

Siguiente >>



ANEXO III

Enlaces y direcciones electrónicas de las distintas notas de prensa emitidas por el Gobierno Central

Miércoles, 11 de mayo de 2011: [Activada la Unidad Militar de Emergencias \(UME\) por los terremotos de Lorca.](#)

Miércoles, 11 de mayo de 2011: [Fomento constituye un comité de análisis y seguimiento por el terremoto de Murcia.](#)

Disponibles en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MFOM/2011/110511FomentoComiteanalisissterremoto> (Consulta efectuada el 30 de septiembre de 2013).

Miércoles, 11 de mayo de 2011: [El presidente coordina el despliegue de efectivos por el terremoto de Murcia con los ministros de Interior, Defensa, Fomento e Industria.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [Se constituye el Comité de Coordinación del Plan Sísmico Estatal en la sede de Protección Civil.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [Impacto del terremoto en la red de transportes del Estado en la Región de Murcia.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [Rodríguez Zapatero: "No vamos a regatear esfuerzos en la reconstrucción de la ciudad de Lorca".](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [El Consorcio de Compensación de Seguros asumirá el pago de indemnizaciones a los afectados el terremoto.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [El Ministerio de Cultura, con su Unidad de Emergencias y Gestión de Riesgos del Patrimonio Cultural, presta apoyo y asesoramiento técnico a Lorca.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [La red de transportes del Estado en Murcia recupera la normalidad tras los terremotos.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [El vicepresidente primero y la ministra de Defensa visitan la zona afectada por el seísmo en la provincia de Murcia.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [Defensa instala un hospital de campaña en Lorca para dar apoyo sanitario a la población.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [La Seguridad Social permite aplazar las cuotas a empresas y autónomos de Lorca.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [El Gobierno mantiene un amplio dispositivo de medios técnicos y humanos para asistir a las víctimas.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [El presidente ha convocado una reunión urgente en La Moncloa para analizar la situación en Lorca.](#)

Jueves, 12 de mayo de 2011: [El Gobierno aprobará un Decreto Ley para ayudar a las familias y facilitar la recuperación económica de Lorca.](#)

Viernes, 13 de mayo de 2011: [Rodríguez Zapatero: "Con unidad, voluntad, celeridad y medios vamos a lograr la recuperación de Lorca".](#)

Viernes, 13 de mayo de 2011: [El Ministerio de Cultura participará, con carácter de urgencia, en la restauración de los bienes culturales dañados por el terremoto de Lorca.](#)

Sábado, 14 de mayo de 2011: [Chacón señala que lo más urgente sigue siendo dar alojamiento y atender a los vecinos de Lorca que se han quedado sin casa.](#)

Sábado, 14 de mayo de 2011: [La ministra de Sanidad destaca la fortaleza emocional de los heridos por seísmo.](#)

Martes, 17 de mayo de 2011: [El ministro de Fomento firma con el presidente de Murcia y el alcalde de Lorca el convenio para gestionar las ayudas de rehabilitación.](#)

Jueves, 19 de mayo de 2011: [El Ministerio del Interior, la Región de Murcia y el Ayuntamiento de Lorca suscriben un convenio para gestionar las ayudas para los damnificados del terremoto.](#)

Jueves, 19 de mayo de 2011: [El Consorcio de Compensación de Seguros ha gestionado ya 14.600 expedientes del terremoto de Lorca.](#)

Viernes, 20 de mayo de 2011: [El Ministerio de Cultura pone en marcha diversas actuaciones para la recuperación del patrimonio cultural de la localidad murciana.](#)

Viernes, 20 de mayo de 2011: [La UME continuará en Lorca \(Murcia\) a petición del Gobierno murciano](#)

Viernes, 20 de mayo: [La ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad condecora a los colectivos que hicieron frente a los efectos del terremoto de Lorca \(Murcia\)](#)

Miércoles, 1 de junio de 2011: [El Gobierno cofinanciará la recuperación de las infraestructuras públicas locales de Lorca afectadas por el seísmo](#)

Miércoles, 20 de julio de 2011: [Actuaciones del Consorcio de Compensación de Seguros en relación con el terremoto de Lorca](#)

Lunes, 1 de agosto de 2011: [Constituida la Comisión de Control y Seguimiento del Plan Director de Recuperación del Patrimonio Cultural de Lorca](#)

Jueves, 18 de agosto de 2011. [Cuarta reunión de la Comisión Interministerial para la gestión del Plan Lorca](#)

Disponibles en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/Gobierno/2011/CronologiaTerremotoLorca> (Consulta efectuada el 30 de septiembre de 2013).

ANEXO IV

Anuncio de la campaña publicitaria de solidaridad.

LA RAZÓN • Sábado, 14 de mayo de 2011

Menú

Publicidad • 15

Lorca necesita tu ayuda

Antena 3, Onda Cero y La Razón con las víctimas del terremoto



9 víctimas mortales y al menos 324 heridos

80% de los edificios dañados por el seísmo

30 réplicas del terremoto en solo 24 horas

36 millones de euros (cifra aproximada de daños)


Cruz Roja Española

Tu colaboración es importante. **Envía LORCA al 28077**
El importe íntegro se enviará a Cruz Roja para la gestión del desastre.
También puedes llamar al **902 22 22 92** o entrar en
www.cruzroja.es para hacer un donativo.



ANTENA 3



Costo SMS 1,20 euros. La totalidad de los ingresos obtenidos serán destinados a la OMC Cruz Roja. Servicio operado de N/A. Servicio Prestado por Eurogigante Mykiet, N° alij. cto. 902 010 150 www.loroca.es y www.cruzroja.es

ANEXO V

Base de datos relativos a la encuesta en el CD que se acompaña.

